

# Materialien und Berichte

## Heft 28

**Ökonomische Wirkungen der  
Steuerreform 2000**

**Sekundärstatistische Nutzung von  
Daten der Landwirtschaftsverwaltung**

**(InVeKoS)  
Aufbau des Unternehmensregisters**



**Statistisches  
Landesamt  
Baden-  
Württemberg**



In der 1994 neu aufgelegten Universalreihe „**Materialien und Berichte**“ erscheinen Werkstattberichte zu laufenden Arbeiten. Bisher liegen vor:

Heft 1	Löw, R./Walla, W.	Wohin geht die Entwicklung im ländlichen Raum?, Stuttgart 1994
Heft 2	Kolvenbach, F.-J.	Entwicklungslinien der Sozialausgaben unter dem Einfluß demographischer Veränderungen – Modellrechnungen auf der Basis des Sozialbudgets bis zum Jahr 2030, Stuttgart 1994
Heft 3	Burkard, R./Kaiser, M./M.	Wege aus der Beschäftigungskrise – Szenarien und Modellrechnungen Votteler, für Arbeitsplatzangebot und -nachfrage bis 2030, Stuttgart 1994
Heft 4		Inhaltsverzeichnis des Diskettenpaketes zur Schriftenreihe „Statistik von Baden-Württemberg“, Band 488: Lange Reihen zur demographischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung 1950 bis 1993
Heft 5	Kaiser, M.	25 Jahre Input-Output-Rechnung Baden-Württemberg, Stuttgart 1995
Heft 6	Kössler, R.	Wirtschaft und Verkehr in Baden-Württemberg, Stuttgart 1996
Heft 7		Die Region Unterer Neckar und ihre Stadt- und Landkreise, Stuttgart 1996
Heft 8		Die Region Bodensee-Oberschwaben und ihre Landkreise, Stuttgart 1996
Heft 9		Die Region Nordschwarzwald mit Stadtkreis und Landkreisen, Stuttgart 1997
Heft 10		Die Region Schwarzwald-Baar-Heuberg und ihre Landkreise, Stuttgart 1997
Heft 11		Die Region Franken mit Stadtkreis und Landkreisen, Stuttgart 1998
Heft 12		Die Region Südlicher Oberrhein mit Stadtkreis und Landkreisen, Stuttgart 1998
Heft 13		Die Region Donau-Iller mit Stadtkreis und Landkreisen, Stuttgart 2000
(Hefte 14 – 18)		Weitere Regionendarstellungen in unregelmäßiger Folge
Heft 19		Landtagswahl 1996, Daten – Analysen – Kommentare, Stuttgart 1996
Heft 20	Leibing, E./Kaiser, M./Schnabl, H./Gruber, W./Scheurle, U./Schaich, E.	Anwendungsbeispiele der Input-Output-Analyse sowie Probleme der Armuts- und Reichtumsmessung aus statistischer Sicht – Beiträge zum ersten Statistischen Kolloquium des Statistischen Landesamtes Baden-Württemberg mit Vertretern baden-württembergischer Universitäten, Stuttgart 1997
Heft 21		Bundestagswahl 1998, Daten – Analysen – Kommentare, Stuttgart 1998
Heft 22	Walla, W./Ronning, G	Die Bedeutung von Mietspiegeln im deutschen Wohnungsmarkt Probleme bei der Modellierung einer Wohnungsbedarfsprognose – Beiträge zum zweiten Statistischen Kolloquium des Statistischen Landesamtes Baden-Württemberg mit Vertretern baden-württembergischer Universitäten, Stuttgart 1999
Heft 23		Europawahl 1999, Daten – Analysen – Kommentare – Vorläufige Ergebnisse der Wahl zum Europäischen Parlament am 13. Juni 1999, Stuttgart 1999
Heft 24	Münzenmaier, W.	Zur ökonomischen Begründung der Einwohnerwertung von Stadtstaaten im Länderfinanzausgleich – Anmerkungen zu einem Gutachten des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung, Stuttgart 1999
Heft 25	Strotmann, H./Burkard, R.	Kleine und mittlere Betriebe als Motoren des Beschäftigungswachstums in der baden-württembergischen Industrie von 1995 bis 1998? / Komponenten des Arbeitsmarktes in Baden-Württemberg, Wirkungen und Trends an der Schwelle zum 21. Jahrhundert – Beiträge zum dritten Statistischen Kolloquium des Statistischen Landesamtes Baden-Württemberg mit Vertretern baden-württembergischer Universitäten, Stuttgart 2000
Heft 26		Vorläufige Ergebnisse der Wahl zum 13. Landtag am 25. März 2001, Daten – Analysen – Kommentare –, Stuttgart 2001 – in Vorbereitung
Heft 27	Weinmann, Th.	Forschungs- und Entwicklungs- Monitor Baden-Württemberg, Stuttgart 2001
Heft 28	Seitz, R./Kössler, R./Wagenhals, G.	Ökonomische Wirkungen der Steuerreform 2000 – Sekundärstatistische Nutzung von Daten der Landwirtschaftsverwaltung (InVeKoS)/Aufbau des Unternehmensregisters – Beiträge zum vierten Statistischen Kolloquium im Statistischen Landesamt Baden-Württemberg mit Vertretern baden-württembergischer Universitäten, Stuttgart 2001

# Materialien und Berichte

Heft 28

**Ökonomische Wirkungen der  
Steuerreform 2000**

**Sekundärstatistische Nutzung von  
Daten der Landwirtschaftsverwaltung**

**(InVeKoS)  
Aufbau des Unternehmensregisters**

Beiträge zum vierten  
Statistischen Kolloquium  
des Statistischen Landesamtes  
Baden-Württemberg mit Vertretern  
baden-württembergischer Universitäten

## Materialien und Berichte

ISBN 3-934338-15-1

**Statistisches Landesamt Baden-Württemberg**

Postfach 10 60 33 · 70049 Stuttgart

Herausgeber und Vertrieb: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg, Böblinger Str. 68, 70199 Stuttgart,

E-Mail: [poststelle@stala.bwl.de](mailto:poststelle@stala.bwl.de), Internet: [www.statistik.baden-wuerttemberg.de](http://www.statistik.baden-wuerttemberg.de),

Telefon (0711) 6 41-28 66, Fax (0711) 60 18 74 51

**Schutzgebühr DM. 10,00**

zuzüglich Versandkosten

© Statistisches Landesamt Baden-Württemberg, Stuttgart, 2001

Für nicht gewerbliche Zwecke sind Vervielfältigung und unentgeltliche Verbreitung, auch auszugsweise, mit Quellenangabe gestattet. Die Verbreitung, auch auszugsweise, über elektronische Systeme/Datenträger bedarf der vorherigen Zustimmung. Alle übrigen Rechte bleiben vorbehalten.

## Vorwort

Am 20. Juli 2000 fand bereits zum vierten Mal ein Kolloquium statt, das vom Statistischen Landesamt Baden-Württemberg gemeinsam mit Vertretern der Statistik-Lehrstühle baden-württembergischer Universitäten veranstaltet wurde. Bei diesen Statistischen Kolloquien sollen einmal jährlich Vertreterinnen und Vertreter der Universitäten einerseits und des Statistischen Landesamtes andererseits – gewissermaßen aus der Sicht von Theorie und Praxis – zu statistischen Fachthemen referieren und sich insbesondere auch der Diskussion stellen. Ein zentrales Ziel ist dabei die Intensivierung und die Pflege des Kontakts zwischen amtlicher und universitärer Statistik, um einer größer werdenden Lücke zwischen Theorie und Praxis, zwischen wissenschaftlicher Erkenntnis und praktischer Anwendungsmöglichkeit, entgegenzuwirken.

Nachdem sich das erste Statistische Kolloquium mit Anwendungsbeispielen der Input-Output-Analyse und Problemen der Armuts- und Reichtumsmessung befasst hatte, stand bei der zweiten Veranstaltung das Generalthema „Wohnungsmarkt“ im Mittelpunkt, und die dritte Veranstaltung war dem Thema „Arbeitsmarkt“ gewidmet. Beim vierten Kolloquium nun, das im Statistischen Landesamt Baden-Württemberg in Stuttgart stattfand, referierten Professor Dr. Gerhard Wagenhals von der Universität Hohenheim über die Anreizwirkungen der Steuerreform 2000 sowie Reiner Seitz und Dr. Richard Kössler, beide vom Statistischen Landesamt, über die sekundärstatistische Nutzung von Daten aus der Landwirtschaftsverwaltung bzw. über den Aufbau eines Unternehmensregisters.

Ich möchte an dieser Stelle den Referenten ganz herzlich für ihre Beiträge und ihr Engagement danken.



Dr. Eberhard Leibling  
Präsident

# Ökonomische Wirkungen der Steuerreform 2000

Gerhard Wagenhals\*, Universität Hohenheim

## Zusammenfassung

Dieser Beitrag untersucht die Anreiz- und Verteilungswirkungen der Steuerreform 2000. Grundlage der Analyse ist ein Mikrosimulationsmodell, das auf einem repräsentativen Datensatz für die Bundesrepublik Deutschland beruht und das mit einem mikroökonomisch geschätzten und getesteten Verhaltensmodell kombiniert ist.

## 1 Einleitung und Übersicht

In den letzten Jahrzehnten haben sich die Parameter von steuer-, sozialversicherungs- und transferrechtlichen Regelungen in der Bundesrepublik Deutschland häufig und dabei in oft nicht systematischer Weise geändert. Man erinnere sich an die erhebliche Erhöhung der Grundfreibeträge auf Grund des Beschlusses des Bundesverfassungsgerichts vom 25. September 1992, an die Verzehnfachung der Sparerfreibeträge zum Veranlagungszeitraum 1993 und ihre Halbierung zum Veranlagungszeitraum 2000, an die Einführung des Solidaritätszuschlags, an die häufigen Änderungen des Einkommenssteuersatzes und der Spitzensteuersätze sowie an viele Änderungen von Parametern der Kindergeld-, Wohngeld- und Sozialhilfegesetze.

Diese Entwicklungen führten zu erheblichen, für verschiedene Haushalte unterschiedlichen Änderungen des effektiven Grenzsteuersatzes. Unter dem effektiven Grenzsteuersatz verstehen wir die Summe des aus § 32 a EStG abgeleiteten Grenzsteuersatzes, der marginalen Sozialversicherungsbeiträge sowie der Transferentzugsrate. Zusammen mit Änderungen der Lohn dispersion und mit Kohorteneffekten führten diese Variationen der effektiven Grenzsteuersätze zu Änderungen der marginalen Nettolohnsätze und der Nettoeinkünfte aus allen Einkunftsarten, die identifizierende Informationen für das Arbeitsangebot liefern können. Da Analysen des Arbeitsangebotsverhaltens verheirateter Männer und allein stehender Frauen immer nur sehr geringe Reaktionen auf ökonomische Anreize durch Steuern, Sozialversicherungsbeiträge und Transfers zeigen, betrachten wir das Arbeitsangebot dieser Gruppen als gegeben und beschränken uns auf das Arbeitsangebot verheirateter Frauen.

In dieser Arbeit folgen wir einer Idee von Blundell, Duncan und Meghir (1998), die eine Folge von Steuerreformen in Großbritannien zur Schätzung des Arbeitsangebots verheirateter Frauen verwendet haben. Wir passen dieses Modell auf deutsche Verhältnisse an. Der Ansatz ist verträglich mit der Annahme der Optimierung des Arbeitsangebots im Lebenszyklus, und er berücksichtigt die Existenz von Sucharbeitslosigkeit sowie von Fixkosten der Arbeit (wie etwa Kinderbetreuungskosten und Fahrtkosten). Sowohl die quantitative Bedeutung von Fixkosten der Erwerbstätigkeit als auch die erhebliche Zahl von Personen, die aktiv eine neue Stelle suchen, schließen die Verwendung eines Tobit-Modells oder eines der üblichen - auf der Bestimmung von Anspruchslohnsätzen beruhenden - Modelle aus.

Der Beitrag ist wie folgt aufgebaut. Der zweite Abschnitt beschreibt das mikroökonomische Simulationsmodell GMOD für

Steuern, Transfers und Sozialversicherungsbeiträge in der Bundesrepublik Deutschland. Abschnitt 3 stellt das mikroökonomische Verhaltensmodell vor, das unter Verwendung der in Abschnitt 4 beschriebenen Daten geschätzt wird. Abschnitt 5 gibt die wichtigsten Schätzergebnisse wieder. Neben einer Darstellung der Arbeitsangebotsfunktion präsentieren wir die für die Beurteilung der Ineffizienz von Steuersystemen zentralen Arbeitsangebotselastizitäten und testen die wirtschaftstheoretischen Implikationen unseres Modells. Darauf aufbauend analysieren wir in Abschnitt 6 die Anreiz- und Verteilungswirkungen der Steuerreform 2000. Verglichen werden die Wirkungen der Vorschläge der Bundesregierung<sup>1</sup>, der CDU/CSU-Opposition<sup>2</sup> und des Bundesrats-Kompromisses<sup>3</sup>. Ein abschließender Abschnitt fasst die wichtigsten Ergebnisse zusammen.

## 2 Ein Mikrosimulationsmodell

In den letzten Jahren werden Mikrosimulationsmodelle in zunehmendem Maße zur Analyse wirtschafts- und sozialpolitischer Fragestellungen verwendet (vgl. etwa Gupta und Kapur, 2000). Das hier verwendete Modell GMOD ist ein umfassendes Mikrosimulationsmodell des Steuer-, Sozialversicherungs- und Transfersystems der Bundesrepublik Deutschland. Das Programm besteht aus einer Reihe miteinander verbundener Prozeduren, die auf einfache Weise an Änderungen der Steuer- und Transfergesetzgebungen angepasst werden können. Berücksichtigt werden die gesetzlichen Regelungen von 1983 bis 2005. Die Besteuerungsgrundlage ist die Summe der Einkunftsarten aus den sieben Einkommensquellen gemäß § 2 Abs. 1 EStG. Das Modell erfasst Werbungskosten, abzugsfähige Freibeträge für Kinder und unterstützungsbedürftige Personen, Haushaltsfreibeträge und Sonderausgaben, ebenso Sonderregelungen für die Besteuerung von Alterspensionen etc. Hinsichtlich der Sozialversicherungsgesetzgebung werden Beiträge zur Renten-, Kranken-, Pflege- und zur Arbeitslosenversicherung sozialversicherungspflichtig beschäftigter Arbeitnehmer einbezogen. Für Arbeitnehmer, deren Einkünfte die Beitragsbemessungsgrenze überschreiten, und Selbstständige werden freiwillige Beiträge zur Sozialversicherung unterstellt. An Transferleistungen werden Kindergeld, Wohngeld und Sozialhilfe gemäß der herrschenden Gesetzgebung berücksichtigt. Arbeitslosengeld und -hilfe, Mutterschafts- und Erziehungsgeld, sowie Leistungen nach BAföG werden als exogen unterstellt. Darüber hinaus werden

<sup>1</sup> Entwurf eines Gesetzes zur Senkung der Steuersätze und zur Reform der Unternehmensbesteuerung (Steuersenkungsgesetz - StSenG) - Drucksachen 14/2683, 14/3074 - mit den Beschlüssen des Finanzausschusses (7. Ausschuss).

<sup>2</sup> Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung einer Steuerreform für Wachstum und Beschäftigung. Drucksache 14/2903, Deutscher Bundestag, 14. Wahlperiode.

<sup>3</sup> Entschließungsantrag zur Steuerreform der Länder Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein vom 14. Juli 2000.

\* Der Verfasser dankt Harald Strotmann sowie den Teilnehmern des Vierten Statistischen Kolloquiums, Statistisches Landesamt, Stuttgart, 20. Juli 2000, für hilfreiche Bemerkungen. Die in dieser Arbeit verwendeten Daten des Sozio-ökonomischen Panels (SOEP) wurden vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin, bereitgestellt.



Sonderregelungen für die Neuen Bundesländer, soweit sie anwendbar sind, berücksichtigt.<sup>4</sup>

Durch die umfassende Erfassung von Steuer-, Sozialversicherungs- und Transferregelungen kann die Einkommenssituation von Individuen und Haushalten vor und nach einer Steuerreform errechnet werden. Zusätzlich zu den üblichen Berechnungen von Steuerbelastung, Grenz- und Durchschnittssteuersätzen erlaubt das Modell auch die Ermittlung marginaler effektiver Steuersätze, in denen die kombinierte Wirkung von Steuer-, Transfer- und Sozialversicherungsbelastungen erfasst wird.

Auf der Basis von Stichprobendaten<sup>5</sup> simuliert das Modell die gesamte tarifliche Einkommensteuer, Grenzsteuersätze, Sozialversicherungsbeiträge und empfangene Transferleistungen für alle erfassten Individuen und Haushalte. Die Berücksichtigung von Hochrechnungsfaktoren erlaubt es ferner, durch Aggregation der Resultate für alle Individuen und Haushalte die Auswirkungen von Reformvorschlägen auf die Einkommenssituation der gesamten Wohnbevölkerung zu errechnen. Mit Hilfe des im folgenden Abschnitt vorgestellten mikroökonomischen Verhaltensmodells können dann Anpassungsreaktionen der Individuen und deren Resultate simuliert werden. Das Mikrosimulationsmodell und seine Vorläufer wurden bereits zur Simulation des Arbeitsangebotsverhaltens allein erziehender Mütter, der Wohlfahrtseffekte deutscher Einkommensteuerreformen sowie der Auswirkungen des Ehegattensplitting in der Bundesrepublik Deutschland eingesetzt.<sup>6</sup>

### 3 Ein mikroökonomisches Verhaltensmodell

#### 3.1 Theoretischer Ansatz

Das in dieser Arbeit verwendete mikroökonomische Verhaltensmodell erklärt das Arbeitsangebotsverhalten verheirateter Frauen in der Bundesrepublik Deutschland in den Dimensionen "Erwerbsbeteiligung" und "Zahl der geleisteten Arbeitsstunden". Daneben werden auch die Löhne sowie die sonstigen Einkünfte des Haushalts, in erster Linie also die Einkünfte der Ehemänner, aber auch die Einkünfte aus Kapitalvermögen sowie die Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung, modelliert.

Für die Erwerbsbeteiligung, die Löhne sowie die sonstigen Einkünfte werden reduzierte Formen geschätzt. Die erklärenden Variablen bestehen aus dem effektiven Grenzsteuersatz bei Nichterwerbstätigkeit der Frau, einem vollständigen Satz von Gruppenvariablen, Zeitvariablen und Gruppen-Zeit-Interaktionsvariablen sowie aus demographischen Variablen. Es wird angenommen, dass das Alter des jüngsten Kindes das Arbeitsangebot linear determiniert und dass sich die Relation zwischen den demographischen Variablen und dem Arbeitsangebot im Zeitablauf nicht verändert.

Kern der Arbeitsangebotsanalyse ist ein halb-logarithmischer Ansatz für die Zahl der geleisteten Wochenarbeitsstunden ( $h$ ) einer verheirateten Frau

$$h = a + \beta \ln w + \gamma \mu$$

<sup>4</sup> Vgl. hierzu ausführlicher Wagenhals 1998.

<sup>5</sup> Für nähere Erläuterungen der Datenbasis vgl. die Ausführungen in Abschnitt 4.

<sup>6</sup> Siehe Laisney, Lechner, Staat, Wagenhals 1999, Laisney, Lechner, van Soest, Wagenhals 1993, Staat, Wagenhals 1994, Ström, Wagenhals 1991, Wagenhals 1990, 1994, 1996a, 1996b, 1999, 2000, 2001 sowie Wagenhals und Kraus 1998.

Hier bezeichnet  $w$  den marginalen Nettolohnsatz und  $\mu$  die sonstigen Nettoeinkünfte des Haushalts, definiert als Differenz zwischen verfügbarem Nettoeinkommen und den Einkünften aus nichtselbständiger Arbeit der Frau  $wh$ .  $a$ ,  $\beta$  und  $\gamma$  sind unbekannte zu schätzende Parameter.

#### 3.3 Empirischer Ansatz

Zentrale Idee des Schätzverfahrens ist die Gruppierung der Daten nach Alterskohorten und Bildungsgruppen. Das unterschiedliche Wachstum der gruppierten Reallöhne reflektiert exogene Änderungen der Nachfrage nach Arbeit verschiedener Qualifikationsstufen und verschiedener Kohorten, die aus der Arbeitsangebotsfunktion ausgeschlossen werden müssen. Endogene Variablen des Modells sind die Erwerbsbeteiligung, die Löhne, die Einkünfte des Haushalts und die Zahl der geleisteten Arbeitsstunden. Die individuell beobachtbaren Reaktionen des Arbeitsangebots werden damit auch auf exogene Änderungen der individuellen effektiven Grenzsteuersätze zurückgeführt. Dabei dienen die deutschen Einkommensteuerreformen der zweiten Hälfte der 1980er und der 1990er Jahre als natürliches Experiment.<sup>7</sup>

Um das Modell empirisch zu implementieren, werden zunächst drei reduzierte Formen geschätzt: für die Erwerbsbeteiligung, die Löhne und für die sonstigen Einkünfte. Dann werden die Parameter der Arbeitsangebotsfunktion mit Hilfe der Methode der kleinsten Quadrate konsistent geschätzt. Die Schätzgleichung lautet

$$h_{it} = a_g + m_t + \theta^T d_{it} + \beta \ln w_{it} + \gamma \mu_{it} + \delta^p v_{it}^p + \delta^w v_{it}^w + \delta^\mu v_{it}^\mu + e_{it}$$

Die  $a_g$  sind die Koeffizienten der Gruppen-Dummies, die  $m_t$  Koeffizienten der Dummies für die Veranlagungszeiträume,  $d_{it}$  ist ein Vektor von demographischen Variablen mit Koeffizienten  $\theta$ ,  $w_{it}$  der individuelle marginale Nettolohnsatz mit Koeffizient  $\beta$  und  $\mu_{it}$  die sonstigen Einkünfte mit Koeffizient  $\gamma$ . Die  $v_{it}^p$  sind die Hazardraten aus der reduzierten Form für die Erwerbsbeteiligung, die  $v_{it}^w$  und  $v_{it}^\mu$  sind die geschätzten Residuen aus den reduzierten Formen für die Löhne und für die sonstigen Einkünfte. Die Störterme  $e_{it}$  sind möglicherweise autokorreliert, wegen gemeinsamer makroökonomischer Schocks kontemporär korreliert und im Allgemeinen auch mit den beobachtbaren erklärenden Variablen, insbesondere mit den Lohnsätzen, korreliert.

### 4 Daten und Stichprobenauswahl

Grundlage des für die Analyse verwendeten Datensatzes sind die Wellen A bis O, 1984-1998, des Sozio-ökonomischen Panels für die Bundesrepublik Deutschland (SOEP). Da ein Teil der Variablen retrospektiv erhoben wird, beziehen sich die in den Schätzungen verwendeten Daten auf den Zeitraum 1984-1997. Nach Elimination der Beobachtungen mit offensichtlich fehlerhaften oder widersprüchlichen Angaben erhalten wir einen bereinigten Ausgangsdatsatz von 42.331 verheirateten Paaren und 23.054 allein stehenden Personen. Diese Daten gehen als Input in das im zweiten Abschnitt skizzierte Mikrosimulationsmodell GMOD ein.

Für die Schätzung der Parameter unseres Verhaltensmodells wählen wir aus dem gesamten Datensatz von 42.331 verheirateten Paaren eine Unterstichprobe von verheirateten Frauen im

<sup>7</sup> Der Ansatz lässt sich als Verallgemeinerung der difference in difference Methode interpretieren. Siehe dazu Blundell und MaCurdy (1999).

Alter zwischen 23 und 55 Jahren aus, die keine Einkünfte aus Gewinneinkunftsarten beziehen und deren Haushalt keinen Anspruch auf Sozialhilfe oder Wohngeld besitzt, wenn die Ehefrau nicht erwerbstätig ist.

Die Altersabgrenzung erfolgt, um eine Vermischung der Arbeitsangebotsentscheidungen mit Ausbildungs- und Ruhestandsentscheidungen zu vermeiden. Frauen mit Einkünften aus Land- und Forstwirtschaft, aus Gewerbebetrieb und aus selbständiger Arbeit werden ausgeschlossen, weil wir uns auf Arbeitnehmerfamilien beschränken wollen. Um die Analyse zu vereinfachen, konzentrieren wir uns schließlich auf eine Stichprobe von Frauen, die keinen Anspruch auf Wohngeld oder Sozialhilfe haben, wenn sie nicht erwerbstätig sind. Wohngeld und Sozialhilfe sind einkommensabhängige Transfers, die dazu führen, dass erwerbstätige Ehefrauen effektive Grenzsteuersätze bis zu 100 Prozent in Kauf nehmen müssen. Die Budgetmenge solcher Haushalte ist dann hochgradig nichtkonvex und die Schätzung von Arbeitsangebotsfunktionen wird erheblich kompliziert.<sup>8</sup>

Nach Anwendung dieser drei Selektionskriterien erhalten wir eine Stichprobe von 23.873 Frauen, von denen 13.840 erwerbstätig sind. Die Erwerbsbeteiligung in der Stichprobe beträgt rund 58 Prozent.

5 Schätzergebnisse

Die Partizipationsgleichung wird mit Hilfe eines Probit-Modells geschätzt. Die mit Hilfe dieses Modells generierte Hazardrate dient als zusätzlicher Regressor in der Lohngleichung um einen möglicherweise auftretenden Selektivitäts-Bias zu vermeiden. Es zeigt sich jedoch, dass der Koeffizient des Selektionsterms nicht signifikant von Null verschieden ist. Die Zeit-Gruppen-Interaktionsvariablen und der effektive Grenzsteuersatz bei Nichterwerbstätigkeit der Frau, also die ausgeschlossenen Instrumente in der Stundengleichung, sind in allen reduzierten Formen gemeinsam signifikant von Null verschieden.

<sup>8</sup> Siehe dazu beispielsweise Laisney, Lechner, Staat und Wagenhals (1999).

Tabelle 1  
Arbeitsangebotsfunktion

Variable	Koeffizient	Std.fehler	t-Wert	P-Wert
Konstante	32,8	3,97	8,27	0,00
Jüngstes Kind im Alter von				
0- 2	-7,68	2,55	-3,01	0,03
3- 6	-7,78	1,55	-5,01	0,00
7-10	-5,50	1,18	-4,67	0,00
11-15	-3,77	0,95	-3,96	0,00
Log. Lohn	2,92	1,27	2,30	0,02
Sonstige Einkünfte	-0,12	0,07	-1,64	0,10
Ost-West-Dummy	10,6	1,75	6,07	0,00
Geburtsjahrgang vor 1940	-6,99	1,72	-4,06	0,00
1940-1949	-4,72	1,22	-3,87	0,00
1950-1959	-2,20	0,75	-2,92	0,00
Geringe Bildung	-1,23	0,83	-1,48	0,14
Residuen				
Partizipation	1,34	2,69	0,50	0,62
Löhne	-7,69	1,18	-6,53	0,00
Sonstige Einkünfte	-0,07	0,07	-0,93	0,35

Quelle: Eigene Berechnungen. Die Ost-West-Dummy nimmt für die alten Bundesländer der Wert 1, für die Neuen Bundesländer der Wert 0 an. Die Variable "geringe Bildung" nimmt den Wert 1 an, wenn die Zahl der Ausbildungsjahre (Schule und Lehre) kleiner als 12 ist und sonst den Wert 0. Die Ergebnisse für die Dummy-Variablen der einzelnen Veranlagungszeiträume werden nicht wiedergegeben. Die t- und P-Werte berücksichtigen mögliche Heteroskedastizität unbekannter Form, Abhängigkeiten innerhalb der Gruppen und die Verwendung generierter Regressoren (zu Einzelheiten vgl. Wagenhals, 2001).

Tabelle 1 gibt einen Überblick über die wichtigsten Schätz- und Testergebnisse für die Arbeitsangebotsfunktion. Alle Resultate sind ökonomisch plausibel.

Zu den wichtigsten Determinanten der Kosten der Ineffizienz von Steuersystemen gehören die Arbeitsangebotselastizitäten<sup>9</sup>. Tabelle 2 fasst die mit Hilfe unseres Modells ermittelten Elastizitäten zusammen und zeigt kleine positive Lohnelastizitäten und kleine negative Einkommenselastizitäten. Dabei sind die Elastizitäten von der Haushaltsstruktur und von der Stichprobenregion abhängig. Frauen in Westdeutschland mit Kindern im Vorschulalter reagieren am stärksten auf Änderungen der ökonomischen Anreize. Eine detaillierte Analyse der geschätzten Elastizitäten zeigt außerdem:

- Die kompensierten Lohnelastizitäten sind in den meisten Fällen größer als die un kompensierten Elastizitäten. Die meisten Frauen betrachten also Freizeit als normales Gut. Einkommens- und Substitutionseffekte wirken dann in unterschiedlicher Richtung.
- Die kompensierten Lohnelastizitäten sind für alle Frauen in der Stichprobe positiv. Dies ist bemerkenswert, weil in der Wirtschaftstheorie angenommen wird, dass eine verheiratete Frau ihr Arbeitsangebot so wählt, als ob sie unter Berücksichtigung einer gegebenen Budgetrestriktion eine Nutzenfunktion maximieren würde. Man kann zeigen, dass aus dieser Hypothese eine (einzige) testbare Restriktion folgt, nämlich, dass die kompensierte Lohnelastizität positiv ist. Da sich für alle Frauen in unserer Stichprobe positive kompensierte Lohnelastizitäten, ergeben, sind die testbaren Implikationen der Arbeitsangebotstheorie für jede einzelne Frau erfüllt.

Nachdem die geschätzten Parameter des Modells plausibel und die von der Wirtschaftstheorie implizierten Restriktionen in jedem Einzelfall erfüllt sind, können wir das Modell zur Analyse der Wirkungen der Steuerreform 2000 verwenden.

Tabelle 2  
Arbeitsangebotselastizitäten für verheiratete Frauen in Deutschland 1984 bis 1997

Gruppe	Zeitraum	Lohnelastizitäten		Einkommenselastizität
		unkompensiert	kompensiert	
Alle Frauen	1984-1997	0,12	0,25	-0,19
Frauen mit Kindern ohne Kinder	1984-1997	0,14	0,27	-0,23
	1984-1997	0,11	0,24	-0,15
Stichprobenregion				
West	1984-1997	0,13	0,27	-0,20
West	1991-1997	0,13	0,28	-0,24
Ost	1991-1997	0,08	0,18	-0,07

Quelle: Eigene Berechnungen.

6 Die Steuerreform 2000

6.1 Das Steuersenkungsgesetz 2000

Als Beispiel für die Anwendung unseres Modells analysieren wir die Anreiz- und Verteilungswirkungen des Steuersenkungsgesetzes (StSenkG) 2000. Die Gesetze zum Einstieg in die ökologische Steuerreform<sup>10</sup> und zur Fortführung der ökologischen Steuerreform<sup>11</sup> werden in dieser Arbeit nicht berücksichtigt. Die bisherigen Analysen des Steuersenkungsgesetzes beschränken

<sup>9</sup> Eine Elastizität gibt die prozentuale Änderung einer zu erklärenden Variablen bei einer einprozentigen Änderung einer erklärenden Variablen an.  
<sup>10</sup> Bundesgesetzblatt I, 1999, Nr. 14, S. 378, 29.3.1999.  
<sup>11</sup> Bundesgesetzblatt I, 1999, Nr. 56, S. 2432, 22.12.1999.



Tabelle 3

**Vorschläge zur Steuerreform 2000 im Vergleich**

Gegenstand der Nachweisung	Einheit	2000	Vorschlag der Bundesregierung			Vorschlag der CDU/CSU		Beschlusslage Bundesrat
			2001	2003	2005	2001	2003	
Einkangssteuersatz	%	22,9	19,9	17,0	15,0	18,0	15,0	15,0
Spitzensteuersatz	%	51,0	48,5	47,0	45,0	42,0	35,0	42,0
Grundfreibetrag	DM	13 500	14 000	14 500	15 000	14 000	14 500	15 000
Spitzensteuersatz ab zu versteuerndem Einkommen	DM	115 000	107 500	102 000	98 500	108 000	110 000	102 000

Quellen: Entwurf eines Gesetzes zur Senkung der Steuersätze und zur Reform der Unternehmensbesteuerung (StSenkG), Bundestagsdrucksache 14/2903 vom 14. März 2000, sowie eigene Berechnungen nach dem Wortlaut des Entschließungsantrags zur Steuerreform der Länder Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein vom 14. Juli 2000. Die DM Angaben sind auf volle 500 DM gerundet.

sich auf die Zusammenstellung vermuteter Aufkommenswirkungen und eine Abschätzung der Auswirkungen auf typische (was auch immer das heißen mag) und fiktive Haushalte. Die hier vorgestellten Ergebnisse beruhen auf dem Mikrosimulationsmodell GMOD, das auf dem in Abschnitt 4 beschriebenen Datensatz aufbaut und das mit dem in Abschnitt 5 vorgestellten mikroökonomisch fundierten Verhaltensmodell verknüpft ist. Mit diesem kombinierten Modell lassen sich nicht nur die Aufkommenswirkungen, sondern auch die Anreiz- und Verteilungswirkungen von Reformen des deutschen Steuer-, Sozialversicherungs- und Transfersystems untersuchen. Dabei werden die reforminduzierten Änderungen des Arbeitsangebots explizit berücksichtigt.

Der ursprüngliche Regierungsentwurf des Steuersenkungsgesetzes 2000 sah drei Reformstufen vor, und zwar für die Veranlagungszeiträume (VZ) 2001/2002, 2003/2004 sowie 2005 (Endstufe). Die CDU/CSU-Oppositionsfraktion schlug eine vorgezogene Reform in zwei Stufen vor, nämlich für den VZ 2001 und den VZ 2003 (Endstufe). Schließlich berücksichtigen wir noch die Kompromiss-Entscheidung des Bundesrates vom 14. Juli 2000. Die Eckdaten der verschiedenen Reformvorschläge sind in Tabelle 3 zusammengefasst.

**6.2 Anreizwirkungen**

Zur Analyse der Anreiz- und Verteilungswirkungen werden alle Steuerfälle mit den Steuerrechts-, Sozialversicherungsrechts- und Transferrechtsänderungen neu veranlagt. Dann werden die ökonomischen Wirkungen aller Reformvarianten unter Berücksichtigung der reforminduzierten Verhaltensänderungen simuliert.

Tabelle 4

**Anreizwirkungen der Steuerreform 2000**

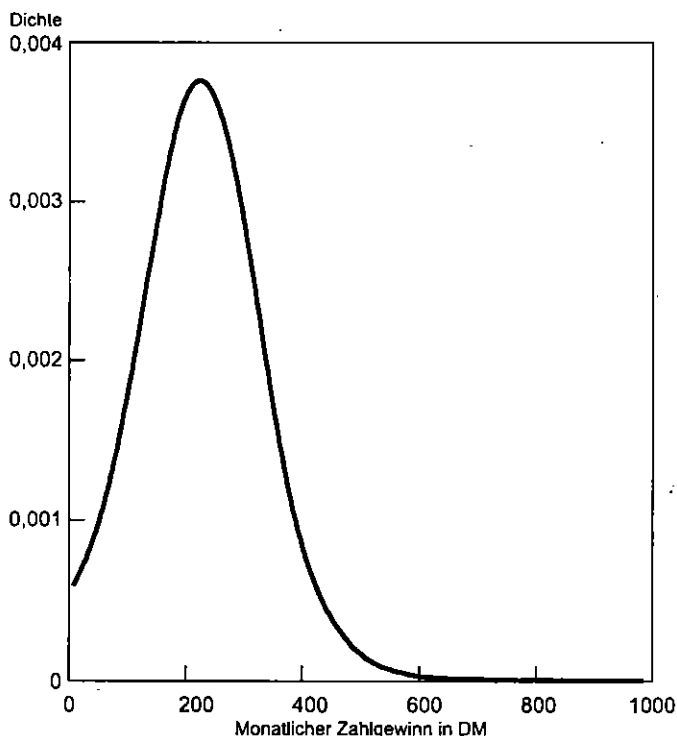
Vorschlag	Prozentualer Anstieg der Erwerbsbeteiligung	Prozentualer Anstieg der Arbeitsstunden
Bundesregierung	0,36	2,05
CDU/CSU	0,41	2,21
Kompromiss	0,38	2,19

Quelle: Eigene Berechnungen.

Tabelle 4 zeigt die prozentuale Erhöhung des Arbeitsangebots in seinen zwei wichtigsten Dimensionen: der Erwerbsbeteiligung

und der Zahl der geleisteten Arbeitsstunden. Die Erwerbsbeteiligung wird um rund 0,4 Prozent, die Zahl der geleisteten Arbeitsstunden um rund zwei Prozent ansteigen. Die durch die Einkommensteuer induzierten Leistungshemmnisse werden also abnehmen. Die Erhöhung der Leistungsbereitschaft konzentriert sich vor allem auf bereits erwerbstätige Frauen, deren marginale Nettolohnsätze zunehmen. Die Wirkung des Vorschlages der Unionsfraktionen fällt zwar etwas stärker aus, doch zeigen Bootstrap-Konfidenzintervalle (mit 1000 Replikationen), dass die Differenzen auf dem 95%-Niveau nicht signifikant sind.

Abbildung 1

**Verteilung der monatlichen Zahlgewinne 2005, Approximation durch Kerndichteschätzer**

Quelle: Eigene Berechnungen unter Verwendung eines Epanechnikov-Kernes. Bandbreite  $N^{-1/5} \sigma_Z$  wobei  $N$  den Stichprobenumfang und  $\sigma_Z$  die Standardabweichung der Zahlgewinne 2005 bezeichnet.

Statistisches Landesamt Baden-Württemberg

222 01

3.3.Zahlgewinne

Unter dem Zahlgewinn einer Reform verstehen wir die Differenz der verfügbaren Nettoeinkommen nach und vor der Reform. Abbildung 1 zeigt eine geschätzte Dichtefunktion für die monatlichen Zahlgewinne für den Bundesratskompromiss. Bei der Berechnung der Zahlgewinne wurden die Arbeitsangebotsanpassungen bereits berücksichtigt.

Tabelle 5  
Monatliche Zahlgewinne in DM

Vorschlag	Median	Arithmetisches Mittel
Bundesregierung 2001	90	90
Bundesregierung 2003	150	150
Bundesregierung 2005	200	200
CDU/CSU	200	260
Kompromiss	200	260

Quelle: Eigene Berechnungen.

Tabelle 5 zeigt einige Kenngrößen der Verteilungen der Zahlgewinne von Regierung, Opposition und Kompromiss im Vergleich. Es ist zu erkennen, während beim ursprünglichen Regierungsvorschlag Median und arithmetisches Mittel der Zahlgewinne übereinstimmen, dass beim Unionsvorschlag und beim Kompromiss des Bundesrats die arithmetischen Mittel 60 DM über dem Median liegen.

6.4 Verteilungswirkungen

Die Ergebnisse des letzten Abschnittes liefern einen Hinweis auf eine etwas höhere Ungleichheit der Verteilung der Zahlgewinne beim Oppositions- und Kompromissvorschlag, die auf die geringeren Grenzsteuersätze für Bezieher höherer Einkünfte zurückzuführen ist. Diese höhere Ungleichheit der Verteilung der Zahlgewinne spiegelt sich in einer etwas höheren Ungleichheit der Verteilung der verfügbaren Nettoeinkommen wider.

Die Verteilung des verfügbaren Nettoeinkommens ändert sich durch das Steuerentlastungsgesetz kaum. Tabelle 6 zeigt als Ungleichheitsmaße die Koeffizienten von Piesch und Gini. Weiterhin sind bias-korrigierte Bootstrap-Konfidenzintervalle für den Gini-Koeffizienten gegeben (auf Grundlage von 1000 Replikationen). Piesch- und Gini-Koeffizienten weisen auf einen

Tabelle 6  
Verteilungswirkungen der Steuerreform 2000, Piesch- und Gini-Koeffizienten

	Piesch	Gini	Untergrenze des Konfidenzintervalls für Gini	Obergrenze des Konfidenzintervalls für Gini
2000	0,137	0,168	0,164	0,172
Bundesregierung				
2001	0,139	0,170	0,167	0,174
2003	1,138	0,170	0,166	0,175
2005	1,140	0,171	0,168	0,175
CDU/CSU	0,147	0,179	0,176	0,183
Kompromiss	0,148	0,179	0,175	0,183
Gesamttrag der Einkünfte	0,187	0,231	0,226	0,236

Quelle: Eigene Berechnungen.

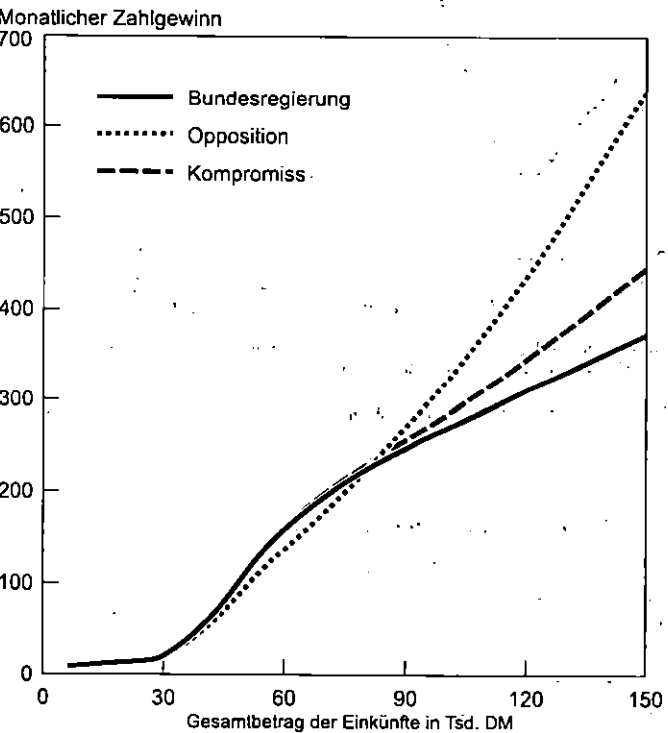
leichten Anstieg der Disparität des verfügbaren Nettoeinkommens der Haushalte hin. Ein Blick auf die Bootstrap-Konfidenzintervalle zeigt, dass der Anstieg der Disparität beim ursprünglichen Regierungsvorschlag für den VZ 2005 gegenüber dem Status quo nicht signifikant ist (auf dem 95%-Niveau), dass die Erhöhung der Ungleichheit jedoch bei der Kompromisslösung signifikant ist. Die Ungleichheit der Verteilung des verfügbaren Nettoeinkommens ist jedoch immer noch erheblich geringer als die Ungleichheit der Verteilung des Gesamtbetrags der Einkünfte.

6.5 Gewinner und Verlierer

Die große Mehrzahl aller Haushalte zählt zu den Gewinnern der Steuerreform 2000: rund 97 Prozent aller Haushalte werden im Jahr 2005 über ein höheres reales Nettoeinkommen verfügen als im Jahr 2000. Nur etwa drei Prozent aller Haushalte profitieren nicht von der Steuerreform, weil ihr zu versteuerndes Einkommen vor und nach der Reform unterhalb des Grundfreibetrags liegt.

Abbildung 2 zeigt die absolute Entlastung der Haushalte, gemessen durch die monatlichen Zahlgewinne, in Abhängigkeit vom Gesamtbetrag der Einkünfte für den ursprünglichen Regierungsvorschlag 2005, den Oppositionsvorschlag sowie den Bundesrats-Kompromiss. Wir verwenden zur Darstellung einen nichtparametrischen robusten lokalen Regressionsschätzer von Cleveland (1979). Es überrascht nicht, dass bei allen Reformvorschlägen die Zahlgewinne mit zunehmendem Gesamtbetrag der Einkünfte zunehmen, da die Bezieher höherer Einkommen bisher auch stärker belastet waren.

Abbildung 2  
Monatliche Zahlgewinne in Abhängigkeit vom Gesamtbetrag der Einkünfte



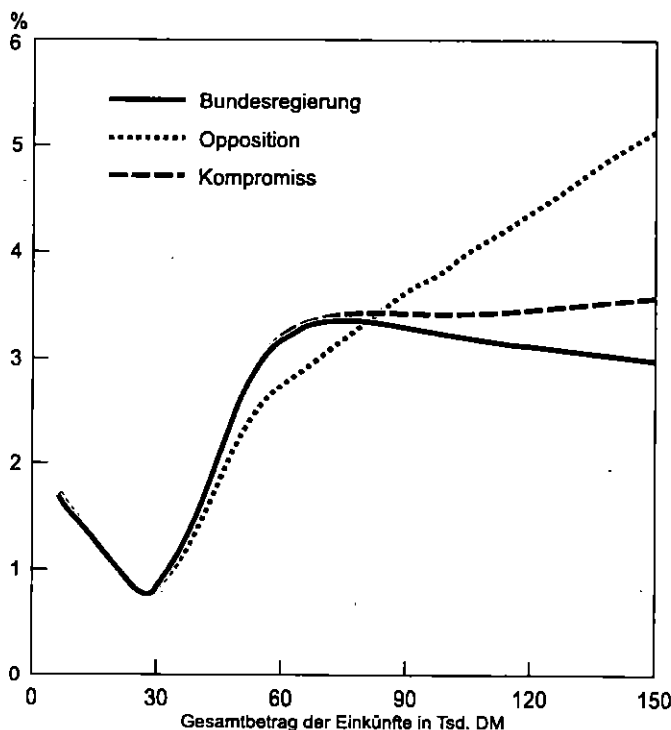
Quelle: Eigene Berechnungen. Nichtparametrische lokale Regression mit lowess running-line smoother (Cleveland, 1979). Bandbreite: 0,1.

Abbildung 3 zeigt die relative Entlastung der Haushalte, gemessen durch die Zahlgewinne in Prozent des Gesamtbetrags der Einkünfte, in Abhängigkeit vom Gesamtbetrag der Einkünfte wiederum für die wichtigsten drei Reformvarianten. Man erkennt, dass die relative Entlastung für Haushalte mit sehr geringen Einkünften knapp zwei Prozent beträgt, mit zunehmenden Einkünften dann etwas abnimmt, wieder steigt und sich schließlich bei einem Niveau von rund drei Prozent des Gesamtbetrags der Einkünfte einpendelt. Bei Verwirklichung des Vorschlags der Opposition wäre die relative Entlastung mit zunehmendem Gesamtbetrag der Einkünfte etwas stärker ausgefallen.

Es sei abschließend nochmals darauf hingewiesen, dass unsere Ergebnisse auf einem für Arbeitnehmerhaushalte in der Bundesrepublik Deutschland repräsentativen Datensatz beruhen und nicht - wie üblich - auf Einzelfallbeispielen und Vermutungen.

Abbildung 3

### Zahlgewinne in Prozent des Gesamtbetrags der Einkünfte



Quelle: Eigene Berechnungen. Nichtparametrische lokale Regression mit lowess running-line smoother (Cleveland, 1979). Bandbreite: 0,1.

Statistisches Landesamt Baden-Württemberg

224 01

## 7 Zusammenfassung und Ausblick

Wir haben gezeigt, wie Reformen des deutschen Steuer-, Sozialversicherungs- und Transfersystems zur Identifikation von Arbeitsangebotsreaktionen verwendet werden können. Dazu haben wir ein flexibles mikroökonomisches Modell von Blundell, Duncan und Meghir (1998) an deutsche Verhältnisse angepasst. Dieses mikroökonomische Modell haben wir mit unserem schon in einer Reihe früherer Studien verwendeten Mikrosimulationsmodell GMOD kombiniert, um die wichtigsten Aspekte der Steuerreform 2000 für Arbeitnehmerhaushalte zu modellieren.

Allerdings kann das Modell nicht alle Wirkungszusammenhänge zwischen Arbeitsmarkt und Besteuerung erfassen. So berücksichtigt das Modell intertemporale Substitution und Sucharbeitslosigkeit, doch es zeigt nicht den direkten Einfluss der Steuerreform 2000 auf diese das Arbeitsangebot beeinflussenden Faktoren auf. Wegen fehlender Mikrodaten konnten weder die Reform der Unternehmensbesteuerung noch das Halbeinkünfteverfahren berücksichtigt werden. Zwar gibt es im sozio-ökonomischen Panel Informationen über die Höhe der Einkünfte aus Kapitalvermögen, jedoch nicht über die Struktur der Portfolios der einzelnen Haushalte. Unterstellt man jedoch, dass tendenziell eher Haushalte mit höheren Einkünften als Kleinaktionäre Dividenden beziehen, so mag sich die Zunahme der festgestellten absoluten Entlastung mit zunehmendem Gesamtbetrag der Einkünfte ein wenig relativieren.

Zusammenfassend gesehen beurteilen wir die ökonomischen Wirkungen der Steuerreform 2000 auf Arbeitnehmerhaushalte positiv. Die meisten Haushalte werden entlastet, und ein wichtiger erster Schritt zum Abbau der Leistungshemmnisse der Besteuerung von Arbeitnehmerhaushalten ist getan. Dramatische Beschäftigungswirkungen sind von der Steuerreform 2000 allein zwar nicht zu erwarten, doch sind positive Anreizwirkungen auf das Arbeitsangebot festzustellen, die sich vor allem ab dem Jahr 2005 deutlich zeigen werden.

## Literatur

Blundell, R., Duncan, A., Meghir, C. (1998): Estimating Labor Supply Responses Using Tax Reforms, *Econometrica* 66(4), 827-862

Blundell, R., MaCurdy, T. (1999): Labor Supply: A Review of Alternative Approaches, in: Ashenfelter, O., Card, D., (Hrsg.): *Handbook of Labor Economics*, Volume 3A, Amsterdam: Elsevier, 1559-1694

Cleveland, W.S. (1979): Robust Locally Weighted Regression and Smoothing Scatterplots, *Journal of the American Statistical Association* 74, 829-836

Gupta, A., Kapur, V. (Hrsg.) (2000): *Microsimulation in Government Policy and Forecasting. Contributions to Economic Analysis*, vol. 247, Amsterdam: Elsevier

Laisney, F., Lechner, M., van Soest, A.E., Wagenhals, G. (1993): A Life Cycle Labour Supply Model With Taxes Estimated on German Panel Data: The Case of Parallel Preferences, *The Economic and Social Review* 24(4), 335-368

Laisney, F., Lechner, M., Staat, M., Wagenhals, G. (1999): Work and Welfare of Single Mothers in Germany, *Economie Publique*, No. 3-4, 1999/1-2, 111-135

Staat, M., Wagenhals, G. (1994): The Labour Supply of German Single Mothers: A Bivariate Probit Model, *Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung*, Heft 1/2, 113-118

Strøm, S., Wagenhals, G. (1991): Female Labour Supply in the Federal Republic of Germany, *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 208(6), 575-595

Wagenhals, G. (1990): Einkommensbesteuerung und Frauenerwerbstätigkeit, in: Felderer, B. (Hrsg.): *Bevölkerung und Wirt-*

schaft, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Berlin: Duncker und Humblodt, 473-492

Wagenhals, G. (1994): Income Tax Reform in Germany: A Welfare Analysis, in: Eichhorn, W. (Hrsg.), Models and Measurement of Welfare and Inequality, Berlin, Heidelberg, New York: Springer-Verlag, 419-432

Wagenhals, G. (1996a): Auswirkungen des Ehegattensplitting in der Bundesrepublik Deutschland. Ergebnisse einer mikroökonomischen Analyse, in: Seel, B. (Hrsg.): Frauenpolitische Aspekte im Einkommensteuerrecht, Wiesbaden: Hessisches Ministerium für Frauen, Arbeit und Sozialordnung, 159-183

Wagenhals, G. (1996b): Wohlfahrt und Besteuerung, in: Statistisches Bundesamt (Hrsg.) Wohlfahrtsmessung. Aufgabe der Statistik im gesellschaftlichen Wandel, Stuttgart: Metzler-Poeschel, 97-120

Wagenhals, G. (1998): A Microsimulation Approach for Tax and Social Policy Recommendations in the Federal Republic of

Germany, in: Oppenländer, K., Poser, G. (Hrsg.): Social and Structural Change - Consequences for Business Cycles Surveys, Aldershot, 361-381

Wagenhals, G. (1999): Analysing the Impact of German Tax and Benefit Reforms on Labour Supply. A Microsimulation Approach, in: Merz, J., Ehling, M. (Hrsg.): Time Use - Research, Data and Policy, Baden-Baden: Nomos-Verlag, 293-305

Wagenhals, G. (2000): Arbeitsangebotseffekte des Steuer- und Transfersystems in der Bundesrepublik Deutschland, Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Band 220/2, 191-213

Wagenhals, G. (2001): Incentive and Redistribution Effects of the German Tax Reform 2000, FinanzArchiv 57, 316-332

Wagenhals, G., Kraus, M. (1998): Neuansätze des Familienlastenausgleichs, Wiesbaden: Hessisches Ministerium für Frauen, Arbeit und Sozialordnung



# **Sekundärstatistische Nutzung von Daten der Landwirtschaftsverwaltung (InVeKoS)**

## **Anmerkungen aus der Praxis**

**Reiner Seitz, Statistisches Landesamt Baden-Württemberg**

*Schon seit dem Jahr 1998 werden Daten aus dem Antragswesen der Landwirtschaftsverwaltung in Baden-Württemberg in großem Umfang für die Zwecke der Agrarstatistik genutzt. Dieses Verfahren, das den Erhebungsstellen der Gemeinden und den auskunftspflichtigen Betriebsinhabern einige Entlastung bringt, bedingt dafür an anderer Stelle einen höheren Aufwand. Anlässlich des 4. Statistischen Kolloquiums des Statistischen Landesamtes Baden-Württemberg am 20. Juli 2000 erfolgte nun eine kritische Bewertung des zwischenzeitlich erreichten Stands aus dem Blickwinkel des Amtes.*

Seit dem Jahr 1998 werden Daten aus der Landwirtschaftsverwaltung sekundärstatistisch genutzt. Sekundärstatistik bedeutet den Verzicht auf die eigenständige, originäre Befragung der Berichtspflichtigen und – stattdessen – die Verwertung vergleichbarer Daten. Es handelt sich um Daten, die bei einer Verwaltungs- oder sonstigen Stelle vorliegen und scheinbar nur noch ausgewertet werden müssen. Für den Statistiker wäre damit ein erfreulicher Zustand erreicht: ohne Befragung und ohne größere Mühe lassen sich Ergebnisse und Erkenntnisse gewinnen.

Von diesen Idealvorstellungen bleibt vor dem Hintergrund der praktischen Erfahrungen – zumindest im Hinblick auf Nutzung von Daten im Rahmen von InVeKoS<sup>1</sup> – wenig übrig. Am Beispiel der InVeKoS-Daten kann gezeigt werden, wie in einem Teil der Erhebung die Erwartungen erfüllt und mit wenig Aufwand plausible Daten schnell und präzise erzeugt werden können. Es kann aber auch gezeigt werden, wie in jenen Teilen, die nicht reibungslos funktionieren, der Aufwand enorm ansteigt, sodass in einer Gesamtbetrachtung von einer Vereinfachung für das Statistische Landesamt nicht die Rede sein kann.

Ein Hinweis zum Stichwort InVeKoS: Es geht im Folgenden um ein bestimmtes Verfahren der Nutzung von Verwaltungsdaten. Es gibt in der Agrarstatistik noch andere Verfahren zur Nutzung von Verwaltungsdaten, die sich positiver darstellen. Aber das größte und öffentlichkeitswirksamste Verfahren ist die Nutzung der Verwaltungsdaten aus dem so genannten „Gemeinsamen Antrag“.

## **Voraussetzungen für eine erfolgreiche Nutzung von Verwaltungsdaten**

Folgende Voraussetzungen müssen gegeben sein, damit Verwaltungsdaten sinnvoll genutzt werden können:

### **Identität von Auskunftspflichtigem und Verwaltungsfall (Antragsteller)**

Die im Verwaltungsverfahren enthaltenen Einheiten sollten den Erhebungseinheiten (oder auch Auskunftspflichtigen) in der Statistik entsprechen. Dies gilt sowohl im Hinblick auf ihre Eigenschaften als auch auf ihre Vollständigkeit. Der Idealfall ist der, dass die Verwaltungsdaten genau die Erhebungseinheiten der Statistik enthalten.

<sup>1</sup> InVeKoS = Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem.

### **Übereinstimmung von Erhebungsmerkmalen und Antragsinhalt**

Im Verwaltungsverfahren sind für die statistische Aufgabenstellung relevante Erhebungsmerkmale vorhanden. Der Idealfall ist der, dass alle relevanten Erhebungsmerkmale in einer sinnentsprechenden Definition vorhanden sind. (So gibt es den Fall, dass die Nomenklatur zwar Identisches vorgibt, in Wirklichkeit aber Verschiedenartiges vorliegt.)

### **Synchronisation von Terminen**

Die Termine und Abläufe zwischen Verwaltungsverfahren und Statistik müssen so abgestimmt werden können, dass Ergebnisse zu definierten Zeitpunkten verfügbar sind.

### **Automatisierbarkeit der Vorgänge**

Die Abläufe müssen automatisierbar sein, damit sie auch bewältigt werden können. Ist dies nicht der Fall, kommt es nur zu einer Verlagerung von Arbeit.

Wie es um die Erfüllung dieser Rahmenbedingungen in der Agrarstatistik (i.e.S. die Agrarstrukturerhebung mit integrierter Bodennutzungshaupterhebung und Viehzählung) steht, soll im Folgenden dargelegt werden.

## **Gemeinsamer Antrag**

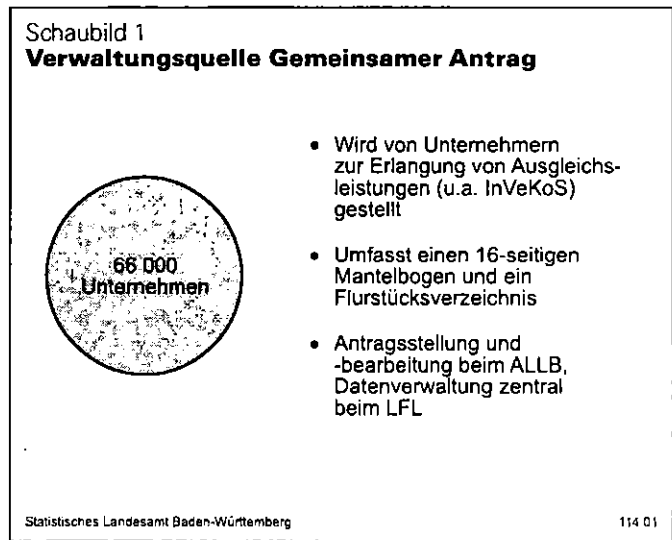
Ausgangspunkt der sekundärstatistischen Datennutzung ist der Gemeinsame Antrag. Was ist ein Gemeinsamer Antrag überhaupt?

Er ist – für den heutigen Landwirt – außerordentlich wichtig, weil er in Baden-Württemberg den Zugang zu einer ganzen Reihe (insgesamt acht) von Ausgleichszahlungen eröffnet. Die wichtigste Ausgleichszahlung ist jene aufgrund der EU-Kulturlandwirtschaftsausgleichsregelung (daher auch das Stichwort InVeKoS = Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem); aber auch um den Wasserschutzgebietsausgleich, den Marktentlastungs- und Kulturlandschaftsausgleich (MEKA) und die Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete wird per Gemeinsamen Antrag, der damit deutlich mehr als nur InVeKoS umfasst, nachgesucht. Der Gemeinsame Antrag selbst besteht aus einem 16-seitigen Mantelbogen (plus knapp 30 Seiten Erläuterungen), der allgemeine Angaben zum Betrieb (unter anderem den Viehbestand) beinhaltet. Zum Antrag gehört auch noch ein Flurstücksverzeichnis, in dem der Landwirt für jede von ihm bewirtschaftete Parzelle detaillierte Angaben zur Nutzung machen muss. Der Nutzungsartenkatalog des Gemeinsamen Antrags umfasst etwa 100 Kategorien (die Statistik dagegen nur 55), der weit gehend – aber eben



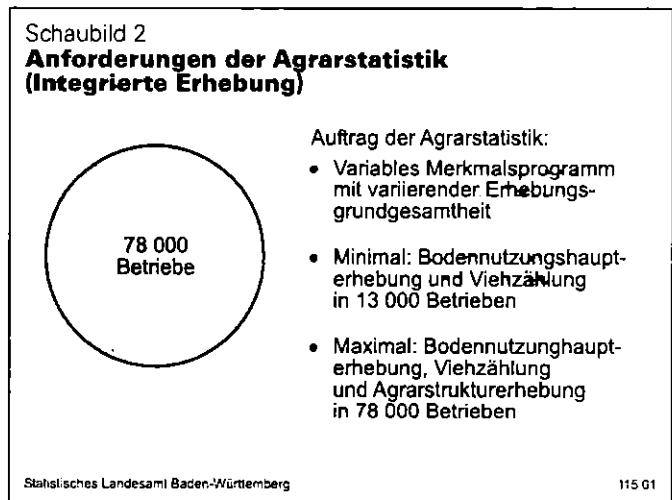
auch nur weit gehend – dem statistischen Katalog in der Bodennutzung entspricht.

Der Antrag wird vom Landwirt beim Landwirtschaftsamt (ALLB) abgegeben und dort einer ersten Sichtprüfung unterzogen. Von dort gehen die Anträge zum Landesamt für Flurneuordnung (LFL), werden zentral erfasst und gehen anschließend wieder an die ÄLLB zur Prüfung zurück. Die Sachbearbeiter in den ÄLLB sind online mit dem Zentralrechner verbunden und arbeiten die erkannten Unstimmigkeiten ab. Das primäre Ziel in der Bearbeitung des Gemeinsamen Antrags liegt in der termingerechten Auszahlung der Ausgleichsleistungen.



## Anforderungen der Agrarstatistik

Die Anforderungen der Agrarstatistik sind nicht einfach zu definieren, da diese von Jahr zu Jahr variieren. Als gemeinsame Basis ist die jährliche Ermittlung der landwirtschaftlichen Bodennutzung zu sehen, deren Ergebnis im unmittelbaren zeitlichen Vorfeld der anstehenden Ernte erwartet wird. Hinzu kommen Angaben über die Viehbestände. Beide Ergebnisse – im amtlichen Sprachgebrauch mit dem Zusatz „vorläufig“ versehen – basieren auf den Angaben von zufällig ausgewählten Stichprobenbetrieben. Neben den Stichprobenbetrieben (etwa 13 000) kann es auch noch Nichtstichprobenbetriebe (etwa 65 000) ge-



ben. Abgesehen von den genannten Vorab-Ergebnissen, die bis Mitte Juli vorliegen müssen, kann es auch noch andere Fragestellungen zu den Arbeitskräften, der Sozialökonomik und den Besitz- und Pachtverhältnissen geben.

Damit ergibt sich im Zusammenspiel von Gemeinsamen Antrag und Agrarstatistik folgende Situation:

1. Das Erhebungsprogramm der Agrarstatistik geht über die Merkmale des Gemeinsamen Antrags hinaus, durch die Nutzung der Verwaltungsdaten kann also eine Befragung nicht vollständig vermieden, sondern nur in ihrem Umfang reduziert werden.
2. Da das Erhebungsprogramm der Agrarstatistik über die Merkmale des Gemeinsamen Antrags hinausgeht, müssen für jeden einzelnen Betrieb die Angaben aus dem Gemeinsamen Antrag und der agrarstatistischen Erhebung zusammengeführt werden.
3. Die Merkmale des Gemeinsamen Antrags und der Agrarstatistik sind nur teilweise deckungsgleich. Für die vorläufigen Ergebnisse der Viehzählung beispielsweise sind Angaben aus dem Gemeinsamen Antrag nicht verwendbar.

## Verknüpfung von Gemeinsamen Antrag und Agrarstatistik

Aus den bisherigen Schilderungen geht hervor, dass für die Nutzung der Verwaltungsdaten eine einzelbetriebliche Zusammenführung erforderlich ist. Wenn man nun die beiden Teilmassen, Gemeinsamer Antrag und Agrarstatistik, zu verknüpfen sucht, dann gibt es keine vollkommene Überlappung, sondern stattdessen mehrere Teil- und Schnittmengen.

Diese Mengen haben ihre Ursachen in

- den unterschiedlichen Erfassungseinheiten (Unternehmen beim Gemeinsamen Antrag, Betriebe in der Agrarstatistik),
- den unterschiedlichen „Erfassungsgrenzen“ (feste gesetzliche Vorgaben für die Agrarstatistik, differenzierte Antragsvoraussetzungen bei den einzelnen Verfahren des Gemeinsamen Antrags) und
- der unterschiedlichen Verbindlichkeit (Auskunftspflicht für die Agrarstatistik, der Gemeinsame Antrag als solcher ist freiwillig).

Bei der Zusammenführung von Unternehmen (Antrag) und Betrieb (Statistik) kommt erschwerend hinzu, dass die Teilmasse Gemeinsamer Antrag variabel ist. So ist die Antragsstellung zwar aus ökonomischen Gründen so gut wie zwingend, praktisch aber doch freiwillig.

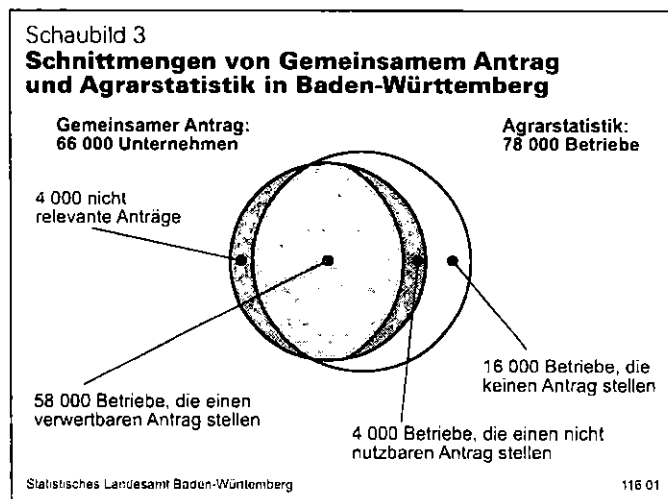
Die Unternehmensnummer, das Identifikationsmerkmal, auf dem alle automatisierten Abläufe aufbauen, ist an die Person gebunden und ändert sich bei jedem Inhaberwechsel bzw. jeder Rechtsformänderung, während die Betriebsnummer der Statistik an den Betrieb als technisch-wirtschaftliche Einheit gebunden ist. Damit stoßen sowohl abweichende Prinzipien wie Definitionen aufeinander.

Die saubere Trennung der nicht verwertbaren Teilmengen von der gemeinsamen und verwertbaren Schnittmenge ist wegen der Verknüpfung mit den konventionell erhobenen Daten und der organisatorischen Konsequenzen unabdingbar.

## Teilmenge der Betriebe, die keinen Antrag stellen

Schon bei einem Vergleich der Gesamtvolumina (66 000 Gemeinsame Anträge, 78 000 Erhebungseinheiten Agrarstatistik) ist zu erkennen, dass es eine erhebliche Anzahl an Betrieben gibt, die keinen Gemeinsamen Antrag stellen und die auf traditionelle Art und Weise befragt werden müssen. Insgesamt sind es rund 16 000 Betriebe, die wie bisher einen Vordruck vollständig auszufüllen haben. Es handelt sich in der Mehrheit um kleinere Betriebe, die keinen Anspruch auf Förderung haben, oder um spezialisierte Betriebe, die durch die Netze des Gemeinsamen Antrags fallen oder die durch die Förderung solche Verpflichtungen eingehen müssten, dass sie sich aus einzelbetrieblicher Sicht nicht lohnt.

Während man bei den kleineren Betrieben auch geneigt sein könnte, sie als unwichtig zu bezeichnen, trifft diese Annahme bei den spezialisierten Betrieben nicht zu. Hier kann es sich um Betriebe mit beträchtlicher Wertschöpfung, wie Gärtnereien, Gemüseanbauer und Geflügel- oder Schweinehalter, handeln.



Auf jeden Fall ist durch die Betriebe ohne Gemeinsamen Antrag eine Voraussetzung für eine effiziente, schlanke sekundärstatistische Datennutzung nicht gegeben: Das Statistische Landesamt benötigt deshalb nach wie vor einen Vordruck zur konventionellen Befragung und den ganzen daranhängenden organisatorischen Ablauf. Der Aufwand für die herkömmliche Befragung verteilt sich jetzt allerdings nicht mehr auf 78 000, sondern nur noch auf 16 000 Betriebe.

## Teilmenge der Betriebe, die einen nicht nutzbaren Antrag stellen

Nur Aufwand und keinerlei Nutzen verursachen die Teilmengen mit jenen Betrieben an den Rändern der gemeinsamen Schnittmenge. Hierzu zählen jene Betriebe, die angeben, einen Gemeinsamen Antrag zu stellen, dies dann aber doch unterlassen. Für die fehlende Lieferung können – je nach Zeitpunkt in der Aufbereitung – mehrere Ursachen infrage kommen:

- Antrag ist noch nicht erfasst,
- Antrag ist falsch zugeordnet oder
- Antrag ist nicht gestellt.

Fehlende Anträge können, da mit Ausnahme der letzten Lieferung alle Zwischenlieferungen nur unvollständig sind, erst sehr spät eindeutig erkannt werden. Bei ihnen werden innerhalb kurzer Zeit umfassende telefonische Nacherhebungen direkt beim Betrieb erforderlich.

Ebenso problematisch sind jene Betriebe, die einen unvollständigen Antrag stellen (wobei an das, was als vollständig akzeptiert wird, großzügige Maßstäbe angelegt werden). Bei dem erheblichen Strukturwandel in der Landwirtschaft sind Flächenzu- und -abgänge etwas Alltägliches, das heißt, Flächen-differenzen zum Vorjahr sind gang und gäbe. Leider sind unter den Betrieben immer wieder Aufwandsminimierer auszumachen, die nur ihre ausgleichsfähigen Flächen angeben und die übrigen Flächen unter den Tisch fallen lassen. Bei solchen Betrieben ist dann trotz eines vorhandenen und zuordenbaren Antrags eine Nutzung der Verwaltungsdaten nicht möglich.

Vergleichsweise einfach sind dagegen die Betriebe zu handhaben, die nicht wollen, dass ihre Verwaltungsdaten genutzt werden.<sup>2</sup> Diese Betriebe geben sich offen zu erkennen und füllen den Vordruck auf bisherige Art und Weise aus.

## Teilmenge der nicht relevanten Gemeinsamen Anträge

Ebenfalls nur Aufwand und keinen Nutzen verursacht die Gruppe der Antragsteller, die für die Agrarstatistik gar nicht relevant sind. Der Aufwand entsteht dadurch, dass jeder Antragsteller überprüft werden muss. Erst als Ergebnis der Überprüfung stellt sich dann heraus, dass der Gemeinsame Antrag für die Agrarstatistik nicht relevant ist. Allerdings kann auch jeder nicht zuordenbare Antrag ein neuer Betrieb sein, der bislang durch das Netz der Agrarstatistik geschlüpft ist (was sich auch bei einigen Betrieben immer wieder aufs Neue bestätigt).

Die einfachste Untergruppe der nicht relevanten Anträge sind die Pheromongemeinschaften. Das sind Zusammenschlüsse von Reblandbewirtschaftern, die gemeinsam eine umweltschonende Methode der Traubenwicklerbekämpfung durchführen. Diese Gemeinsamen Anträge sind in keinem Fall verwertbar.

Nicht relevant sind auch jene Anträge, die von ihrem Flächen- und Tierumfang her nicht die Erfassungsgrenze der Agrarstatistik erreichen. Diese Entscheidung kann aber bei jenen Betrieben, die bislang im Erfassungsbereich waren, erst nach einer Einzelfallprüfung getroffen werden. Diese Prüfung kann sich auch deshalb schwierig gestalten, weil die Kategorie der Antragsteller, die unter die Erfassungsgrenze fallen, und die Kategorie der Antragsteller, die unvollständige Anträge abgeben, kaum zu unterscheiden sind.

Zu den nicht relevanten Anträgen zählen auch jene, bei denen aufgrund der Abweichungen zwischen antragstellendem Unternehmen und auskunftspflichtigem Betrieb keine Übereinstimmung hergestellt werden kann. Das ist in Baden-Württemberg

<sup>2</sup> Obwohl Verwaltungsdaten zu statistischen Zwecken grundsätzlich genutzt werden dürfen.

allerdings die Ausnahme, weil bei der in der Landwirtschaft weit verbreiteten Rechtsform des Einzelunternehmens Unternehmen und Betrieb übereinstimmen.

### Schnittmenge der Betriebe, die einen verwertbaren Antrag stellen

Lässt man die nicht nutzbaren Teilmengen außen vor, dann verbleibt die Gruppe der Betriebe, deren Verwaltungsdaten potenziell für eine sekundärstatistische Nutzung infrage kommen. Immerhin sind es 58 000 Betriebe, bei denen die Identität von antragstellendem Unternehmen und auskunftspflichtigem Betrieb zweifelsfrei und eindeutig zugeordnet werden kann. Damit es zu einem erfolgreichen Abschluss kommen kann, müssen aber noch weitere Voraussetzungen erfüllt sein:

- Die Daten aus dem Gemeinsamen Antrag müssen rechtzeitig und vollständig verfügbar sein (was nicht in allen Fällen zutrifft und wo dann aus einem verwertbaren Antrag ein nicht nutzbarer Fall mit telefonischer Nacherhebung wird).
- Bei etwa 10 bis 15 % der Unternehmen muss noch eine weitere Datenquelle verfügbar sein, um den vollständigen Fruchtartenkatalog für den Anbau auf dem Ackerland abbilden zu können. Es handelt sich um eine Datei mit Informationen zum Anbau nachwachsender Rohstoffe der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung in Frankfurt am Main. Der Identifikator dieser Datei ist leider nicht die Unternehmensnummer aus dem Gemeinsamen Antrag, sodass weitere Abstimmungsarbeit erforderlich ist.

### Übereinstimmung von Erhebungsmerkmalen und Antragsinhalt

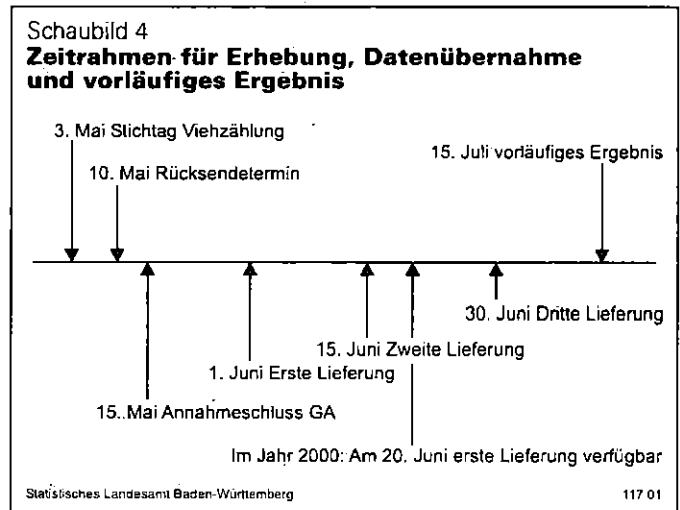
Obwohl der Gemeinsame Antrag erheblich mehr Nutzungsarten unterscheidet als die amtliche Statistik, ist damit keine völlige Übereinstimmung erzielbar. Zum einen ist, wie schon erwähnt, der Anbau nachwachsender Rohstoffe nicht nach Fruchtarten enthalten, weshalb eine weitere Quelle bemüht werden muss.<sup>3</sup> Zum anderen enthält der Gemeinsame Antrag Kategorien, für die es keine Entsprechungen in der Agrarstatistik gibt. Es handelt sich um Kategorien wie „Sonstiges Getreide“ oder „Biotop mit landwirtschaftlicher Nutzung“. Solche Positionen werden aufgrund von Erfahrungswerten umgesetzt, „Sonstiges Getreide“ wird beispielsweise dem Merkmal „Winterweizen“, der Getreideart mit der größten Verbreitung in Baden-Württemberg, zugeschlagen, während die Kategorie „Biotop mit landwirtschaftlicher Nutzung“ in der Regel dem Grünland zugeordnet werden kann.

Die Abweichungen zwischen Gemeinsamen Antrag und Agrarstatistik betreffen nach einem intensiven Abstimmungsprozess, der überhaupt Voraussetzung für die sekundärstatistische Datennutzung war, nur noch kleinere Positionen. Trotzdem ist hier eine Unschärfe im Vergleich zur früheren direkten Befragung enthalten.

### Zum zeitlichen Rahmen

Ein weiterer Aspekt der sekundärstatistischen Datennutzung wird sichtbar, wenn man die skizzierten Anforderungen auf die Zeitachse projiziert. Zunächst die Seite der Agrarstatistik: Ein Ecktermin ergibt sich durch den Stichtag der Viehzählung am 3. Mai im Rahmen der integrierten Erhebung von Bodennutzung und Viehhaltung. Der Rücksendetermin für die Gemeinden ist knapp bemessen, sodass ab dem 10. Mai ein Eingang im Statistischen Landesamt zu verzeichnen ist. Das Ende des (vorläufigen) Aufbereitungszeitraums ist auf den 15. Juli terminiert. An diesem Tag muss – im Vorfeld der anstehenden Ernte – das vorläufige Ergebnis der Bodennutzungshaupterhebung vorliegen. Im Hinblick auf den Zusatz „vorläufig“ sollte man sich dabei nicht täuschen lassen: Es ist das vorläufige Ergebnis, das in der Öffentlichkeit wahrgenommen wird; das endgültige Ergebnis hat mehr historischen Wert.

Insgesamt stehen nur zwei Monate zur Verfügung, um die Angaben von 13 000 bis 14 000 Stichprobenbetrieben zu verarbeiten. Stellt man die Zeitangaben des Gemeinsamen Antrags daneben, wird die Problematik, die sich dahinter verbirgt, sofort sichtbar. Die Antragsannahme in den Landwirtschaftsämtern beginnt meist im Januar und endet am 15. Mai, wobei Nachzügler – unter finanziellen Einbußen – den Antrag noch später abgeben können. Um die erforderlichen Prüfungen bezüglich Zuordnung, Vollständigkeit und Richtigkeit durchführen zu können, benötigt das Statistische Landesamt zum frühestmöglichen Zeitpunkt (1. Juni) erste Daten. Die ersten Daten sind noch relativ unvollständig, sodass alle Bearbeitungsschritte unter Unsicherheit durchgeführt werden müssen. Die Datenlage verbessert sich dann mit einer zweiten und dritten Lieferung, wobei allerdings auch die letzte für das vorläufige Ergebnis verwertete Lieferung noch unvollständig ist.



Das Verfahren der sekundärstatistischen Datennutzung steht angesichts des engen zeitlichen Korsetts vor einem Kollaps, wenn – wie im Jahr 2000 – der Gemeinsame Antrag von Anfang an durch offene Entscheidungen in Zeitverzug gerät und die erste Lieferung nur verspätet erfolgen kann.

### Zusammenfassung

Zusammenfassend lassen sich die folgenden Erfahrungen resümieren, die sich aus der sekundärstatistischen Nutzung von Ver-

<sup>3</sup> Im Jahr 2000 wurde erstmals eine Integration des Anbaus nachwachsender Rohstoffe in die allgemeinen Datenlieferungen versucht, allerdings aufgrund der ungünstigen zeitlichen Rahmenbedingungen mit wenig Erfolg. Im Jahr 2001 folgt ein weiterer Versuch.

waltungsdaten im Rahmen der Agrarstatistik ergeben:

- Der gesamte bisherige Ablauf muss für diejenigen Betriebe aufrechterhalten werden, die keinen Gemeinsamen Antrag stellen.
- Es müssen Prozeduren/Programme vorhanden sein, die den Aufbau und die Verwaltung einer eindeutigen Zuordnung von Unternehmen und Betrieb ermöglichen.
- Es müssen Prozeduren/Programme vorhanden sein, die die Umsetzung der Fremdformate und das Zusammenführen der primären mit den sekundären Erhebungsmerkmalen leisten und die Integration weiterer Datenquellen (nachwachsende Rohstoffe) erlauben.
- Die Gesamtorganisation muss so ausgelegt sein, dass sie jederzeit Betriebe bzw. Unternehmen, die sich anders als erwartet verhalten, verarbeiten kann. Das heißt, es muss jederzeit möglich sein, einen Betrieb, bei dem die Datenübernahme erwartet wurde, auf die primärstatistische Schiene umzusetzen und umgekehrt.
- Die mehrgleisigen Abläufe mit allen Wechselwirkungen machen das Verfahren unübersichtlich und erhöhen den Steuerungsaufwand erheblich.
- Vor dem Hintergrund des engen zeitlichen Korsetts sind optimal abgestimmte Abläufe und das engagierte Handeln aller Beteiligten (einschließlich EDV) erforderlich.
- Es werden qualifizierte Sachbearbeiter benötigt, die die Anforderungen in die Realität umsetzen können.
- Vor dem Hintergrund des Aufwands und der Möglichkeiten sind qualitative Abstriche unumgänglich. Nicht alles kann mit der Präzision und Sorgfalt erledigt werden, die manchmal nur wünschenswert, vielfach aber doch wirklich notwendig wäre.

Eine grundsätzliche Erfahrung – mit Sicherheit nicht beschränkt auf die Nutzung von Daten der Landwirtschaftsverwaltung – ist die Tatsache, dass Verwaltungsverfahren primär ihrem ureigenen Zweck dienen und diese Interessen im Vordergrund stehen. Aus Sicht des Statistischen Landesamtes ergibt sich daraus eine Position der Abhängigkeit, in der die eigenen Gestaltungsmöglichkeiten begrenzt sind. Erschwerend kommt beim Gemeinsamen Antrag hinzu, dass er politisch relevant ist und alles, was Aufwand verursacht und die termingerechte Abwick-

lung behindern könnte, unerwünscht ist. Unter diesen Voraussetzungen ist es schwer, fachliche, technische oder terminliche Wünsche durchzusetzen. Auf der anderen Seite hat das Statistische Landesamt durch die Einbindung in den bundesweiten statistischen Verbund kaum Möglichkeiten, die statistischen Anforderungen im Hinblick auf Erhebungseinheiten, -merkmale oder Termine zu reduzieren.

## Warum trotz allem Datenübernahme?

Angesichts der bisherigen Schilderungen stellt sich zwangsläufig die Frage: Warum betreibt das Statistische Landesamt in der Agrarstatistik den Aufwand für die sekundärstatistische Nutzung von Verwaltungsdaten – ein Verfahren, das für das Statistische Landesamt keine Entlastung bringt? Vielmehr ist davon auszugehen, dass mehr und anspruchsvollere Arbeit anfällt.

Die Antwort ist einfach: Ohne das Angebot zur Nutzung von Verwaltungsdaten wären die Erhebungen in der bisherigen Art und Weise kaum mehr durchzuführen gewesen. Die Initiative des Statistischen Landesamtes zur Nutzung der Verwaltungsdaten war auf eine zunehmende Zahl an Auskunftsverweigerungen zurückzuführen, nämlich auf Betriebsinhaber, die nicht mehr bereit waren, die nahezu gleichen Angaben zweimal zu machen. Vor diesem Hintergrund sichert das Verfahren die Akzeptanz der Landwirte und damit die Durchführbarkeit der Erhebungen.

Darüber hinaus bringt die Datenübernahme natürlich praktische Erleichterungen für die örtlichen Erhebungsstellen und die Betriebe. Vielleicht nicht so viel, wie von manchem erhofft, da durch die Integration der Bodennutzung und Viehzählung in die Agrarstrukturhebung immer noch Merkmale verbleiben, die primär erfragt werden müssen. Ein Entlastungseffekt ist auf dieser Ebene aber mit Sicherheit vorhanden.

Und „last but not least“ ist es so, dass es dem Image des Statistischen Landesamtes als moderne zeitgemäße Behörde dienlich ist, solche Verfahren – auch um den Preis der eigenen Mehrbelastung – anzubieten.

Reiner Seitz



# Aufbau des Unternehmensregisters – Ein Zwischenbericht

Dr. Richard Kössler, Statistisches Landesamt Baden-Württemberg

*Ein Unternehmensregister, das möglichst umfassend und aktuell Auskunft über die am Markt aktiven Firmen gibt, entspricht einem langgehegten Wunschbild der Wirtschaftsstatistiker. Ein derartiges Instrument könnte vielfältig genutzt werden, zum Beispiel für Analysen von Wirtschaftsstrukturen und -entwicklungen, für die Ziehung und Hochrechnung von Stichproben oder zur Erhebungsunterstützung. Dass ein statistisches Unternehmensregister trotz seiner unbestreitbaren Vorteile bisher in Deutschland nicht existierte, hatte vor allem Kostengründe. Angesichts der großen Masse von Fällen insbesondere in den eher kleinbetrieblich strukturierten Wirtschaftsbereichen, der zum Teil beträchtlichen Fluktuation und der Heterogenität wirtschaftlich aktiver Anbieter in den verschiedenen Marktbereichen, die eine Vereinheitlichung der Terminologie bzw. der zu Grunde gelegten Abgrenzungen wesentlich erschwert, beansprucht der Aufbau und die laufende Pflege eines umfassenden Registers nämlich einen sehr hohen Mitteleinsatz sowohl bei der dateiführenden Stelle als auch bei anderen Einrichtungen. Dies können je nach Konzept Verwaltungen und/oder nicht zuletzt auch die in die Datei einbezogenen Firmen selbst sein. Vor allem wegen dieses hohen Aufwands galt ein Unternehmensregister in Deutschland lange Zeit als politisch nicht durchsetzbar.*

Der Anstoß für eine Veränderung dieser Position kam von Seiten der Europäischen Union (EU), die mit einer Verordnung aus dem Jahr 1993 die Führung eines Unternehmensregisters anordnete.<sup>1</sup> In dieser Verordnung, die in allen Mitgliedsstaaten unmittelbaren Gesetzescharakter hat, sind im Wesentlichen die Inhalte des Registers geregelt. Auf welchem Weg die entsprechenden Angaben in das Unternehmensregister gelangen, bleibt den Mitgliedsstaaten selbst überlassen. In Deutschland wurde dieser Weg nach intensiver Diskussion durch das 1998 erlassene Registerstatistikgesetz geregelt.<sup>2</sup> Dieses Gesetz ist von dem Leitgedanken geprägt, das Unternehmensregister weitgehend durch die Nutzung bereits vorhandener statistikinterner bzw. administrativer Dateien zu füllen, um damit die Belastung der Firmen bzw. der Wirtschaft insgesamt möglichst gering zu halten. Nachdem bereits in den Jahren zuvor umfangreiche Vorarbeiten geleistet worden waren, wurde unmittelbar nach Verabschiedung dieses Gesetzes mit der Umsetzung dieses Konzepts begonnen. Der Aufbau des Unternehmensregisters ist zwar bis heute noch nicht abgeschlossen, gleichwohl liegen inzwischen aber einige Erfahrungen vor, die einen Zwischenbericht zum derzeitigen Stand mit einem Ausblick auf die weitere Zukunft lohnend erscheinen lassen.

## Die frühere Praxis

Angesichts der Vielzahl von Erhebungen, die die amtliche Statistik im Bereich der Wirtschaft seit jeher durchführt, lagen bereits vor der Entscheidung zum Aufbau eines umfassenden Unternehmensregisters verschiedene Adressbestände vor, die neben der reinen Adresse auch wirtschaftlich relevante Angaben enthielten. Jede Wirtschaftsstatistik, die direkt bei Firmen erhoben wird, benutzt üblicherweise für den Versand, die Eingangskontrolle und das Mahnwesen Adressleitdateien mit dem jeweiligen Berichtskreis, der je nach Ausrichtung der Statistik (Totaler-

hebung mit oder ohne Abschneidegrenze, Stichprobenerhebung) einen mehr oder weniger umfassenden Ausschnitt aus dem jeweiligen Gesamtbereich abbildet. Die breiteste Anlage hatten dabei die in größeren zeitlichen Abständen, zuletzt 1987 durchgeführten Arbeitsstättenzählungen. Auf bestimmte Ausschnitte der Wirtschaft zielten dagegen ebenfalls in größeren Abständen durchgeführte Bereichszählungen, wie die Handels- und Gaststättenzählungen oder die Handwerkszählungen. Allerdings lieferten diese Zählungen jeweils nur stichtagsbezogene Angaben, die angesichts der Dynamik der wirtschaftlichen Entwicklung mehr oder weniger schnell veralteten: Eine Fortschreibung erfolgte nämlich bei den Zählungen im Regelfall nur für die Berichtskreise nachgelagerter laufender Stichprobenerhebungen.

Im Gegensatz zu Zählungen werden die Adressbestände laufender Primärerhebungen ständig aktualisiert. Allerdings erfassen sie jeweils nur bestimmte Wirtschaftsbereiche. Ein wesentlicher Teil der laufenden Statistiken ist dabei direkt wirtschaftszweigspezifisch orientiert (z.B. Erhebungen im Verarbeitenden Gewerbe, im Baugewerbe, im Handel und Gastgewerbe, Verkehrsstatistiken, Krankenhausstatistik). Ein weiterer Teil ist zwar nicht direkt an bestimmte Wirtschaftszweige gekoppelt, da sich der Beobachtungsbereich an einem anderen Kriterium orientiert (z.B. Handwerksstatistiken, Verbraucherpreise, Teile der Umweltstatistiken). Faktisch ist aber auch bei diesem Statistiktypus im Regelfall eine Korrespondenz zu bestimmten Wirtschaftsbereichen gegeben. Schließlich gibt es – insbesondere im Dienstleistungssektor – auch noch weite Teile der Wirtschaft, die primärstatistisch von der amtlichen Statistik auf Landesebene bisher überhaupt nicht erfasst wurden. Zwar bewegen sich viele Statistiken in einem gemeinsamen definitorischen Rahmen, gleichwohl hat aber auch jeder Bereich seine spezifischen Definitionen und Schwerpunkte. Dies schlägt sich unter anderem auch darin nieder, dass in den Adressdateien der verschiedenen Statistiken unterschiedliche Einheiten mit zudem abweichenden statistischen Merkmalen gespeichert sind.

Zusammenfassend lässt sich also festhalten: Bereits vor dem Aufbau des Unternehmensregisters verfügte die amtliche Statistik über vielfältige Adressbestände. Sie waren aber entweder immer nur kurzfristig aktuell oder sie waren – bezogen auf alle wirtschaftlichen Tätigkeitsbereiche – lückenhaft und inhaltlich nur teilweise vergleichbar.

<sup>1</sup> Verordnung (EWG) Nr. 2186/93 DES RATES vom 22. Juli 1993 über die innergemeinschaftliche Koordinierung des Aufbaus von Unternehmensregistern für statistische Verwendungszwecke (Abi. EG Nr. L 196 S. 1). Im folgenden zitiert als EU-RegisterVO.

<sup>2</sup> Gesetz zur Durchführung der Verordnung (EWG) Nr. 2186/93 DES RATES vom 22. Juli 1993 über die innergemeinschaftliche Koordinierung des Aufbaus von Unternehmensregistern für statistische Verwendungszwecke vom 16. Juni 1998 (Statistikregistergesetz – StatRegG, BGBl. I S. 1300).



## Die EU-Verordnungen zur Wirtschaftsstatistik

Die EU bzw. ihre Vorgänger EWG und EG waren schon relativ früh bemüht, auch auf dem Gebiet der Statistiken eine europaweite Harmonisierung herbeizuführen, und zwar zunächst auf mehr oder weniger freiwilliger Basis. Nachdem dieses Bemühen angesichts der in den Mitgliedsstaaten teilweise sehr unterschiedlichen, unter den jeweiligen Bedingungen gewachsenen Statistiksysteme lange Zeit nur von bescheidenem Erfolg gekrönt waren, setzte die EU bei Wirtschaftsstatistiken seit Beginn der 90er-Jahre verstärkt auf das Mittel der EU-Verordnungen, die in den Mitgliedsstaaten bindenden Charakter haben. Inzwischen existiert hier ein ganzes Bündel in sich verzahnter Verordnungen, in deren Rahmen die EU-RegisterVO einen Baustein darstellt. Direkt für das Unternehmensregister relevant sind neben der EU-RegisterVO insbesondere zwei weitere Verordnungen:

- Die Verordnung betreffend die Systematik der Wirtschaftszweige von 1990, die insbesondere die wirtschaftszweigmäßige Zuordnung und Signierung der Firmen regelt<sup>3</sup> und in der EU-RegisterVO den Rahmen der einzubeziehenden Einheiten absteckt. Diese Verordnung bildet zugleich die Grundlage für die deutsche Wirtschaftszweigsystematik 1993 (WZ93).
- Die Verordnung betreffend die statistischen Einheiten von 1993, die die statistisch relevanten Einheiten wie z.B. das Unternehmen definiert<sup>4</sup> und auf die sich die EU-RegisterVO bei der Abgrenzung der im Unternehmensregister zu führenden Firmen bezieht.

Daneben spielen zwei weitere Verordnungen mittelbar eine Rolle für das Unternehmensregister, die das Erhebungsprogramm zum Inhalt haben, die Verordnung über die strukturelle Unternehmensstatistik<sup>5</sup> von 1997 und die Verordnung über Konjunkturstatistiken<sup>6</sup> von 1998. Das Unternehmensregister soll für die dort definierten Erhebungen die jeweiligen Berichtskreise zur Verfügung stellen und zur Erhebungsunterstützung sowie gegebenenfalls auch zur Hochrechnung und Ergänzung der Ergebnisse genutzt werden.

Als Hauptziel steckt der Harmonisierungsgedanke hinter diesem Verordnungspaket. Harmonisierung ist dabei im Sinne zweier Dimensionen zu verstehen: Der erste Aspekt bezieht sich auf die Vereinheitlichung der Statistiksysteme zwischen den Mitgliedsstaaten der EU. Die zweite, häufig übersehene Komponente meint eine Harmonisierung zwischen den verschiedenen Statistikbereichen, z.B. durch eine Vereinheitlichung von Definitionen, befragten Einheiten und Merkmalen. Gerade unter diesem zweiten Aspekt kommt dem Unternehmensregister wesentliche Bedeutung zu, denn als bereichsübergreifende Einrichtung

ist es auch ein Instrument zur Durchsetzung einheitlicher Definitionen und Abgrenzungen, z.B. bei den abgebildeten Einheiten und der Wirtschaftszweiguordnung. Insofern ist also ein Grundprinzip der Registerführung, die Verwendung einheitlicher Begriffe und Kriterien, nicht nur Selbstzweck, sondern auch Mittel zum Zweck. Dies kann sich allerdings naturgemäß nur auf die Daten im eigenen Verantwortungsbereich der Statistik erstrecken. Bezüglich der Inhalte administrativer Quellen kann demgegenüber allenfalls ein begrenzter Einfluss geltend gemacht werden.

## Zum Inhalt der EU-RegisterVO

Was regelt nun die EU-RegisterVO? Im Wesentlichen enthält sie Aussagen zu drei inhaltlichen Kernfragen, zu den abzudeckenden Wirtschaftsbereichen, zu den einzubeziehenden Einheiten und - getrennt für jede Einheit - zu den Merkmalen. Beim Erfassungsbereich und den Merkmalen wird dabei zusätzlich zwischen obligatorisch und fakultativ unterschieden, den Mitgliedsstaaten bleibt also im - vergleichsweise engen - fakultativen Bereich ein Ermessensspielraum. Gestaltungsfreiheit besteht für die Mitgliedsstaaten auch hinsichtlich der Frage, wie die im Register zu führenden Angaben gewonnen werden. Hierzu ist nur die allgemeine Bestimmung enthalten, dass auch administrative oder gerichtliche Register als Datenquelle genutzt werden können. Das Unternehmensregister soll demnach alle Unternehmen umfassen, deren wirtschaftliche Tätigkeit zum Bruttoinlandsprodukt zu Marktpreisen beiträgt, es soll alle rechtlichen Einheiten enthalten, die für diese Unternehmen verantwortlich sind und es soll alle örtlichen Einheiten abbilden, die von dem Unternehmen abhängen. Ausgenommen sind private Haushalte und ihre Produktion zum Eigenverbrauch bzw. ihre Vermietung und Verpachtung von eigenen Immobilien. Fakultativ sind die Wirtschaftsabschnitte "Land- und Forstwirtschaft", "Fischerei und Fischzucht" und "Öffentliche Verwaltung, Verteidigung und Sozialversicherung" entsprechend der Verordnung zur Systematik der Wirtschaftszweige.<sup>7</sup> Unter den Merkmalen, deren vollständige Nennung hier den Rahmen sprengen würden, sind als wirtschaftliche Kernmerkmale bei den Unternehmen insbesondere der Wirtschaftszweig sowie - jeweils in Absolutwerten oder in klassifizierter Form - die Umsätze und die Beschäftigten zu speichern.

Bemerkenswert und für das bisherige deutsche Verständnis ungewöhnlich ist bei diesen Abgrenzungen insbesondere die Unterscheidung zwischen Unternehmen und rechtlicher Einheit, denn nach der bisherigen Definition ist das Unternehmen die kleinste rechtlich selbstständige Einheit, die aus handels- oder steuerrechtlichen Gründen Bücher führt und bilanziert. Demnach ist das Unternehmen immer zugleich auch eine rechtliche Einheit. Nach der EU-EinheitenVO dagegen ist das statistische Unternehmen die kleinste Kombination rechtlicher Einheiten, die eine organisatorische Einheit zur Erzeugung von Waren und Dienstleistungen bildet. Dass zwischen diesen Definitionen - zumindest unter bestimmten Bedingungen - ein gewisser Widerspruch bestehen kann, liegt auf der Hand. Allerdings ist der EU auch bewusst, dass in dieser Frage noch Klärungsbedarf für die konkrete Umsetzung besteht. Deshalb hat sie auch akzeptiert, in der Aufbauphase des Unternehmensregisters die beiden Einheiten vorläufig als identisch zu betrachten.

<sup>7</sup> In Deutschland sollen lediglich die Bereiche Land- und Forstwirtschaft, Fischerei und Fischzucht sowie Private Haushalte ausgenommen werden. Das Unternehmensregister erstreckt sich damit auf die Abschnitte C bis O der WZ93.

<sup>3</sup> Verordnung (EWG) Nr. 3037/90 DES RATES vom 9. Oktober 1990 betreffend die statistische Systematik der Wirtschaftszweige in der Europäischen Gemeinschaft (Abl. EG Nr. L 293 S. 1), geändert durch Verordnung (EWG) Nr. 761/93 DER KOMMISSION vom 14. März 1993 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 3037/90 des Rates betreffend die statistische Systematik der Wirtschaftszweige in der Europäischen Gemeinschaft (Abl. EG Nr. L 83 S. 1).

<sup>4</sup> Verordnung (EWG) Nr. 696/93 DES RATES vom 15. März 1993 betreffend die statistischen Einheiten für die Beobachtung und Analyse der Wirtschaft in der Gemeinschaft (Abl. EG Nr. L 76 S. 1). Im folgenden zitiert als EU-EinheitenVO.

<sup>5</sup> Verordnung (EG, EURATOM) Nr. 58/97 DES RATES vom 20. Dezember 1996 über die strukturelle Unternehmensstatistik (Abl. EG Nr. L 14 S. 1), geändert durch Verordnung (EG, EURATOM) Nr. 410/98 DES RATES vom 16. Februar 1998 zur Änderung der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 58/97 über die strukturelle Unternehmensstatistik (Abl. EG Nr. L 52 S. 1) und ergänzt durch vier weitere Verordnungen der Kommission. Im folgenden zitiert als EU-StrukturVO.

<sup>6</sup> Verordnung (EG) Nr. 1165/98 DES RATES vom 19. Mai 1998 über Konjunkturstatistiken (Abl. EG Nr. L 162 S. 1). Im folgenden zitiert als EU-KonjunkturVO.

## Das deutsche Statistikregistergesetz

Da die EU-RegisterVO die Datenquellen für das Register nicht konkret regelt, musste zur Durchführung der EU-Verordnung eine nationale Rechtsgrundlage geschaffen werden. Der Weg zur Entwicklung eines deutschen Konzepts erwies sich als relativ steinig, wohl auch deshalb, weil bisher keine Erfahrungen mit der Führung eines umfassenden statistischen Unternehmensregisters vorlagen und der Aufbau eines relativ kostenaufwendigen neuen Instruments gerade in Zeiten allgemeinen Sparwillens erwartungsgemäß nicht überall auf Gegenliebe stieß. Das schließlich 1998 verabschiedete Statistikregistergesetz steht deutlich unter dem Primat, die Firmen selbst möglichst wenig durch das Unternehmensregister zu belasten. Es setzt insbesondere darauf, neben den Informationen aus vorhandenen Primärstatistiken, die in verschiedenen administrativen Dateien ohnehin vorhandenen Angaben zu verwenden. Da die existierenden Verwaltungsdateien jedoch auf ihren spezifischen Verwendungszweck zugeschnitten sind, decken sie erstens jeweils nur einen Teil des relevanten Wirtschaftsbereichs ab und zweitens enthalten sie immer nur einen Ausschnitt der für das Unternehmensregister eigentlich gewünschten Informationen. Der Bestand des Unternehmensregisters muss also nach diesem Konzept mosaikartig aus den verschiedenen Informationsquellen zusammengesetzt werden. Dies setzt natürlich auch voraus, dass in den mehrfach abgedeckten Wirtschaftsbereichen eine Zusammenführung der unterschiedlichen Quellen stattfindet. Da in Deutschland - anders als in einigen anderen Mitgliedsstaaten der EU - bislang keine einheitliche Unternehmensnummer existiert, jede Quelle also eigene Identifikatoren verwendet, muss sich dieser Abgleich im Wesentlichen auf die Adressen stützen.

Im Statistikregistergesetz ist konkret aufgeführt, welche administrativen Dateien für das Register genutzt werden können und welche Angaben aus den jeweiligen Dateien an die amtliche Statistik übermittelt werden. Von den Finanzbehörden sind demnach die Umsatzsteuerdatei sowie der unternehmensrelevante Teil der Einkommen- und Körperschaftsteuerdatei zu übermitteln, die Bundesanstalt für Arbeit steuert die Betriebsdatei für die Meldung der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten bei und die Industrie- und Handelskammern sowie die Handwerkskammern liefern Angaben aus ihren Mitgliedsdateien. Daneben kann bei Bedarf auch noch auf die Mitgliedsdateien anderer Kammern und Berufsverbände zurückgegriffen werden. Außerdem ist bei bestimmten Konstellationen auch eine direkte Befragung der Firmen mit Auskunftspflicht vorgesehen. So können die Identifikatoren in den verschiedenen Dateien auch bei den Einheiten selbst abgefragt werden, wenn eine Zusammenführung der Angaben aus den verschiedenen administrativen Quellen misslungen ist. Außerdem kann in Zweifelsfällen auch der Wirtschaftszweig sowie der Zusammenhang zwischen Unternehmen und Betrieben direkt erhoben werden.

## Ziele des Unternehmensregisters

Zur Abrundung des Überblicks soll hier zusammenfassend dargestellt werden, wozu das statistische Unternehmensregister eigentlich dienen soll:

- Das Unternehmensregister soll ein wichtiger Baustein bei der Umsetzung des Harmonisierungsgedankens sein, und zwar in seinen beiden Dimensionen. Es soll dazu beitragen, dass für alle Mitgliedsstaaten der EU vergleichbare Grundinformationen zur Wirtschaftsstruktur und -entwicklung vorliegen. Darüber hinaus soll es die Vereinheitlichung von Statistiken der verschiedenen Wirtschaftsbereiche unterstützen, indem

es z.B. die Anwendung gleichartiger Abgrenzungskriterien sicherstellt oder eine Mehrfachbefragung derselben Einheit in unterschiedlichen Wirtschaftsbereichen aufdeckt und verhindert.

- Ein funktionierendes Unternehmensregister kann auch als Instrument für Auswertungen genutzt werden, und zwar sowohl in standardisierter Form als auch in Form von Sonderauswertungen für spezifische Fragestellungen. Zu denken ist dabei beispielsweise an Strukturauswertungen nach Wirtschaftsbereichen oder Größenklassen, aber auch an Untersuchungen über die Unternehmensdemographie.
- Ein umfassendes und aktuelles Unternehmensregister liefert in den meisten Wirtschaftsbereichen verbesserte Grundlagen für Stichprobenerhebungen. Da die jeweilige Grundgesamtheit ständig zur Verfügung steht, kann im Prinzip jederzeit eine Stichprobe gezogen und der Hochrechnungsrahmen ggf. an veränderte Bedingungen angepasst werden. Für laufende Stichprobenerhebungen bedeutet dies zugleich, dass eine Rotation von Berichtskreisen zur gleichmäßigeren Verteilung der Belastung in kürzeren Abständen als bisher üblich durchgeführt werden können.
- Daneben kann ein Unternehmensregister bei der Erhebungsunterstützung wertvolle Dienste leisten, indem es für den Versand von Erhebungsunterlagen, die Rücklaufkontrolle und das Mahnwesen das Adressmaterial zur Verfügung stellt bzw. als technisches Medium zur Adresspflege an Hand der Erkenntnisse aus den Erhebungen selbst genutzt werden kann. Insofern kann es die herkömmlichen Adressleitbänder ersetzen bzw. zumindest zu deren Erstellung herangezogen werden.
- Als weiterer Punkt wird häufig ins Feld geführt, das Unternehmensregister könne Primärerhebungen, insbesondere Zählungen ersetzen und somit zu einer Entlastung der Wirtschaft beitragen. Hierzu ist einschränkend zu bemerken, dass das Unternehmensregister immer nur die Grunddaten zur Verfügung stellen kann, die es enthält bzw. enthalten darf. Bei Zählungen werden jedoch üblicherweise weitere Merkmale wie z.B. die Verkaufsfläche im Einzelhandel erhoben, die das Unternehmensregister nicht enthält und - mangels geeigneter Quelle - auch nicht enthalten kann. Insofern werden rein registergestützte Auswertungen im Vergleich zu Bereichszählungen nur ein mehr oder weniger stark eingeschränktes Informationsangebot liefern können. Ob dies von den Datenkonsumenten bzw. auch vom Gesetzgeber auf lange Sicht akzeptiert werden kann, muss sich erst noch entscheiden. In Relation zu laufenden Erhebungen gilt im Prinzip das gleiche, jedoch kommt hier zusätzlich ein Terminproblem hinzu, da das Register die Entwicklung immer nur mit einer gewissen zeitlichen Verzögerung nachweisen kann. Erstens benötigt nämlich die Stelle, die die administrative Datei liefert, zu deren Erstellung Zeit und zweitens ist auch die Einarbeitung in das Unternehmensregister zeitaufwendig.

Abschließend sei auch darauf hingewiesen, wozu das Unternehmensregister – zumindest nach derzeitigem Stand – in Deutschland nicht genutzt werden kann:

- Die Nutzung der administrativen Quellen ist nach dem Prinzip der Einbahnstrasse organisiert, d.h. es fließen Angaben von der übermittelnden Institution an die amtliche Statistik, nicht aber umgekehrt. Eine Ausnahme bildet hier die Bundesanstalt für Arbeit, die bei festgestellten Abweichungen den Wirtschaftszweig aus dem Unternehmensregister sowie

ein Kennzeichen für Adressabweichungen (nicht aber die Adresse selbst) rückübermittelt bekommt. Bis auf diese Ausnahme bedeutet das in der Konsequenz, dass keine Harmonisierung zwischen dem Unternehmensregister und den verschiedenen Quelldateien stattfinden kann. Das bedeutet auch, dass z.B. eine Auswertung der steuerbaren Umsätze nach Wirtschaftszweigen aus der Originaldatei der Finanzverwaltung bzw. der Umsatzsteuerstatistik zu anderen Ergebnissen führen wird als eine entsprechende Darstellung aus dem Registerbestand.

- Bei dem hier dargestellten Unternehmensregister handelt es sich zudem um ein statistisches Register, das ebenso wie andere statistische Angaben der Geheimhaltung unterliegt. Dies liegt nach deutschem Verständnis unmittelbar auf der Hand, zumal es sensible Merkmale wie den Umsatz enthält. Anfragen, die beispielsweise auf die Nutzung der Adressen für bestimmte Branchen zielen, müssen daher ebenso abschlägig beschieden werden wie Wünsche, das Register in Form von Einzelmaterial für eigene Auswertungen zu erhalten. Wie bei anderen Statistiken werden also Ergebnisse aus dem Unternehmensregister stets nur in aggregierter Form öffentlich zugänglich sein.

## Das Konzept im Einzelnen

Nachdem das Grundkonzept zum Aufbau und zur laufenden Führung des Unternehmensregisters in Deutschland bereits grob dargestellt wurde, soll hier die Vorgehensweise konkretisiert werden, insbesondere auch hinsichtlich der zeitlichen Abfolge und der inhaltlichen Schwerpunkte der einzelnen Schritte.

## Verschmelzung vorhandener statistikinterner Karteien

Da spätestens nach der Abweisung einer deutschen Anfechtungsklage gegen die EU-RegisterVO, die insbesondere mit einer ungünstigen Kosten-Nutzen-Relation begründet worden war, im November 1995 klar war, dass der Aufbau eines Unternehmensregisters angepackt werden muss, aber noch ein vollständiges Umsetzungskonzept entwickelt und ein Zugriffsrecht auf die administrativen Dateien geschaffen werden musste, zielten die ersten Umsetzungsschritte auf die Nutzung der in der amtlichen Statistik bereits verfügbaren Daten.

Den ersten Kern bildete dabei die Kartei im Produzierenden Gewerbe,<sup>8</sup> in der die Berichtskreise, der speziell auf diesen Bereich bezogenen Statistiken zusammengefasst waren. Da in diesem Wirtschaftsbereich nahezu alle Unternehmen bzw. Betriebe mindestens einmal jährlich zu einer Primärstatistik herangezogen werden, enthielt diese Kartei für diesen Bereich bereits den annähernd kompletten Bestand eines Unternehmensregisters. Die Bestände wurden laufend gepflegt, zudem wurden jährlich die Angaben zu den Umsätzen und den tätigen Personen aktualisiert. Neugründungen wurden durch Auswertung der Gewerbeanmeldungen nach anschließender Vorbefragung in die Berichtskreise integriert. Nicht immer sichergestellt war allerdings, dass tatsächlich alle Neugründungen oder beispielsweise auch Bereichswechsler aus anderen Wirtschaftsbereichen

erkannt werden konnten. Deshalb wurden immer wieder bei Zählungen, wie der Arbeitsstättenzählung oder der Handwerkszählung relevante Firmen entdeckt, die zuvor in den Berichtskreisen nicht enthalten waren.<sup>9</sup>

Weniger günstig war die Datenlage dagegen im Handel und Gastgewerbe.<sup>10</sup> Hier bestand das bisherige Erhebungssystem aus den in Abständen von acht bis zehn Jahren (zuletzt für 1993) durchgeführten Handels- und Gaststättenzählungen (HGZ) für Unternehmen und Arbeitsstätten sowie aus laufenden Stichprobenerhebungen, in die ca. 6 bis 7 Prozent der Unternehmen einbezogen sind. Hier waren also nur partielle Möglichkeiten einer Fortschreibung anhand der laufenden Erhebungen gegeben. Da dieser von vielen kleinräumlich verteilten Einheiten geprägte Sektor mit einem HGZ-Bestand von ca. 120 000 Unternehmen bzw. Betrieben in Baden-Württemberg einen quantitativ bedeutenden Bestandteil des Unternehmensregister bildet, wurde deshalb nach Alternativen gesucht. Der zunächst verfolgte Grundgedanke war, den Bestand der HGZ 1993 in einem eigenen Bereichsregister Handel und Gastgewerbe (BHG) anhand der Gewerbeanzeigen fortzuschreiben, die den statistischen Ämtern regelmäßig vorliegen.

Allerdings hatte dieser Ansatz von Beginn an mit einem gravierenden Mengen- und Qualitätsproblem zu kämpfen. Auf den durch eine besonders starke Fluktuation gekennzeichneten Bereich des Handels und Gastgewerbes beziehen sich nämlich jährlich ca. 80 000 Gewerbemeldungen. Etwa die Hälfte davon entfällt auf Anmeldungen, hinter denen sich aber nicht immer neue Einheiten im Sinne eines statistischen Registers verbergen. Wenn z.B. eine neu gegründete Gesellschaft in Räumlichkeiten ein Lokal betreibt, die bereits vorher für den gleichen Zweck genutzt wurden, dann handelt es sich statistisch gesehen lediglich um einen Inhaberwechsel eines weiterhin bestehenden Unternehmens. In diesem Fall wäre keine neue Einheit in das Register aufzunehmen, sondern eine bereits bestehende Einheit zu ändern. Wird jedoch nicht erkannt, dass sich die Einheit bereits im Bestand befindet, dann wird der Anmeldefall zusätzlich in das Register aufgenommen, es entsteht also ein überhöhter Registerbestand. Derselbe Effekt entsteht, wenn eine echte Gewerbeabmeldung nicht im Bestand gefunden werden kann, denn dann unterbleibt eine Stilllegung. Für jede Fortschreibung mit Änderungsmeldungen gilt also: Die Qualität des Ergebnisses steht und fällt mit der sicheren Identifikationsmöglichkeit dieser Meldungen im Bestand. Für den Bereich Handel und Gastgewerbe in Verbindung mit den Gewerbeanzeigen sind hierfür die Bedingungen denkbar schlecht. Ein gemeinsamer Identifikator existiert nicht, also kann der Abgleich nur über die Adresse erfolgen. Die Gewerbeabmeldung wiederum erfolgt häufig an der Privatadresse und nicht am Betriebssitz. Wenn am Beispiel des Lokals im Bestand der Betriebssitz gespeichert ist und die Gewerbeabmeldung mit der Privatadresse des zukünftigen Betreibers erfolgt, dann ist die Identifikationschance äußerst gering. Hinzu kommen gerade im Handel und Gastgewerbe weitere Probleme: In den Gewerbeabmeldungen sind in größerer Anzahl Scheingründungen enthalten, die z.B. nur deshalb erfolgen, um die Berechtigung zum Einkauf im Großhandel zu

<sup>9</sup> Vgl. z.B. Steiger, Hans-Hermann: Wie groß ist eigentlich das Verarbeitende Gewerbe? Und wieviel macht der Mittelstand aus?, in: Baden-Württemberg in Wort und Zahl, Heft 7/1997, S. 331 ff.

<sup>10</sup> Abschnitt G: Handel; Instandhaltung und Reparatur von Kraftfahrzeugen und Gebrauchsgütern plus Abschnitt H: Gastgewerbe der WZ93. Die Gruppen 50.2 Instandhaltung und Reparatur von Kraftwagen und 52.7 Reparatur von Gebrauchsgütern wurden bis 1994 dem Verarbeitenden Gewerbe zugerechnet und waren nicht Bestandteil der HGZ 1993. Insofern gelten hierfür die Ausführungen zum Produzierenden Gewerbe.

<sup>8</sup> Der Begriff "Produzierendes Gewerbe" entstammt noch der früheren Wirtschaftszweigsystematik SYPRO. Nach der WZ93 umfasst er die Abschnitte C: Bergbau und Gewinnung von Steinen und Erden, D: Verarbeitendes Gewerbe, E: Energie- und Wasserversorgung und F: Baugewerbe.

erwerben. Hinter anderen Gewerbeanmeldungen steckt zwar die Absicht, ein Gewerbe zu betreiben, sie kann aber entweder gar nicht erst realisiert werden oder das Gewerbe muss nach kurzer Betriebszeit als gescheitert wieder eingestellt werden. Auch in diesen Fällen erfolgt häufig keine formale Gewerbeabmeldung. Auch diese Fallkonstellationen führen zu einem überhöhten Registerbestand. Das Zusammenwirken aller Effekte ließ sich im BHG-Bestand eindrucksvoll beobachten: Ende 1998 enthielt das BHG 250 000 Einheiten, also vermutlich bereits das Doppelte der tatsächlich am Markt aktiven Unternehmen und Betriebe.

Zu diesem Zeitpunkt war auch bereits die Entscheidung gefallen, nicht weiter auf Bereichsregister zu setzen, sondern ein integriertes Unternehmensregister zu schaffen. Technisch sollte dieses Register als Weiterentwicklung der Kartei im Produzierenden Gewerbe unter der Bezeichnung Unternehmensregister-System 95 (URS95) laufen. Dazu wurden in einem ersten Schritt die Kartei im Produzierenden Gewerbe und das BHG verschmolzen, wobei nach einer systematischen Dublettensuche die gemeinsam enthaltenen Einheiten zusammengeführt wurden. Danach enthielt das URS95 also die Einheiten der Abteilungen 10 (Kohlebergbau, Torfgewinnung) bis 55 (Gastgewerbe) der WZ93.

Als weiteres Element zur Vervollständigung dienten 87 000 Einheiten der Handwerkszählung (HWZ) 1995.<sup>11</sup> Im Gegensatz zu klassischen Bereichszählungen orientiert sich hier der Berichtskreis nicht an der Zugehörigkeit zu bestimmten Wirtschaftsbereichen der WZ93, sondern an der Eigenschaft der Eintragung in eine Handwerksrolle, die zugleich auch die Mitgliedschaft in einer Handwerkskammer voraussetzt. Rein theoretisch kann also ein Handwerksunternehmen in jedem Wirtschaftszweig auftauchen, faktisch gibt es aber deutliche Schwerpunktbildungen: Ca. 30 Prozent der Handwerker sind im Verarbeitenden Gewerbe angesiedelt, über 40 Prozent im Baugewerbe. Jeder sechste Handwerksbetrieb gehört zum Handel im Sinn der WZ93, wovon die Hälfte auf die neu dort zugeordneten Instandhaltungs- und Reparaturbetriebe entfallen. Immerhin deutlich über 10 Prozent sind z.B. als Friseure, Gebäudereiniger und Fotografen Dienstleistungsbereichen zugeordnet, die zuvor im URS95 überhaupt nicht repräsentiert waren. Angesichts dieser Verteilung liegt es auf der Hand, dass nur ein Teilmasse der Handwerkszählung bestandserhöhend in das URS95 aufzunehmen war, während sich ein anderer Teil bereits im Register befinden musste. In diesen Fällen war in der Regel lediglich die Handwerkeigenschaft zu aktualisieren und die Teilnahme an der HWZ zu vermerken. Somit kam dem Dublettenabgleich mit den vorhandenen Beständen erhebliche Bedeutung zu. Durch Neuaufnahmen aus der HWZ ergänzt wurde der Bestand insbesondere um Kleinbetriebe im Produzierenden Gewerbe sowie um die Einheiten im Dienstleistungsbereich. Eine Aktualisierung und Ergänzung erfuhren insbesondere die Bereiche Instandhaltung und Reparatur von Kraftfahrzeugen und Gebrauchsgütern, die zuvor aus dem Berichtskreis des Produzierenden Gewerbes entlassen worden waren und daher nicht mehr den aktuellen Stand widerspiegeln.

Nach der Einspielung der HWZ wurde der spezifische Bestand aus zwei Quellen aktualisiert, nämlich anhand der Erkenntnisse aus der neu gezogenen Stichprobe der laufenden Handwerksberichterstattung sowie durch systematische Verarbeitung der Änderungsmeldungen der Handwerkskammern. Hier tauchen

die im Zusammenhang mit den Gewerbeanzeigen im Handel und Gastgewerbe geschilderten Probleme in weit geringerem Umfang auf, was man unter anderem auch daran ablesen kann, dass sich der Gesamtbestand der Handwerksbetriebe im URS95 bisher nicht nennenswert erhöht hat. Hier kann also davon ausgegangen werden, dass der Registerbestand relativ aktuell und von guter Qualität ist.

Neben diesen größeren Einspielungen wurde das URS95 in einigen Teilbereichen um weitere Bestände ergänzt. So wurde der Berichtskreis der laufenden Beherbergungsstatistik im Umfang von 8 000 Betrieben eingespielt und mit den vorhandenen Beständen abgeglichen. Aus dem Datenbestand der Deutschen Bundesbank wurden über 12 000 Banken und Bankfilialen übernommen. Vom Bundesaufsichtsamt für das Versicherungswesen wurden 500 Unternehmen und Betriebe eingespielt, im Verkehrsbereich wurden knapp 300 Berichtspflichtige verschiedener Verkehrsstatistiken zugespielt und im Bereich Forschung und Entwicklung 100 Unternehmen aus der Wissenschaftsstatistik aufgenommen.

## Konzept zur Verarbeitung der administrativen Dateien

Arbeitsschritte bei der erstmaligen Verarbeitung einer administrativen Datei

Bevor auf die einzelnen administrativen Dateien und deren Verarbeitungskonzept näher eingegangen wird, sollen vorab die Arbeitsschritte dargestellt werden, die sich bei der erstmaligen Verarbeitung dieser Dateien regelmäßig wiederholen.

Erster Schritt ist die Vorbereitung der entsprechenden Datei zur Verarbeitung im URS95. Zunächst muss sichergestellt werden, dass die relevanten Daten auch bei den verarbeitenden Stellen landen, also den zuständigen Statistischen Landesämtern. Dies mag trivial klingen, kann unter Umständen aber auch Probleme nach sich ziehen, wie noch zu zeigen sein wird. Ebenfalls Bestandteil der Vorbereitungsarbeiten ist die Transformation der gelieferten Daten in die Datensatzstruktur des URS95, die gegebenenfalls zuvor noch modifiziert werden muss, um etwaige zusätzliche Merkmale aus der gelieferten Datei überhaupt verarbeiten zu können. Dabei können ggf. auch bereits bestimmte Einheiten ausgesteuert werden, weil sie z.B. von ihrer Abgrenzung her für das Register irrelevant sind. Anschließend können die Daten auf Plausibilität geprüft werden. Regelmäßig geschieht dies zumindest bei den Adressen, die bei der Zusammenführung der in beiden Beständen enthaltenen Einheiten eine zentrale Rolle spielen. Z.B. werden Postleitzahlen darauf überprüft, ob sie zur postalischen Ortsbezeichnung passen. Falsche Angaben werden dabei - ggf. nach gezielten Recherchen z.B. in Telefonbüchern - korrigiert.

Als nächster Schritt folgt ein maschineller Paarigkeitsabgleich zwischen dem URS-Bestand und dem Bestand der administrativen Datei anhand der Adressen. Derzeit wird hierfür eine angepasste Version der Basis-Software UNIMAIL verwendet. Das Programm geht im Prinzip so vor, dass es für jede Einheit einer Datei die Merkmale Name, Straße, Hausnummer, Postleitzahl, Ort und Gemeindeschlüssel einzeln mit den entsprechenden Merkmalen aller Einheiten der anderen Datei vergleicht. Bei Übereinstimmung wird eine Punktzahl vermerkt, wobei in den Textfeldern auch ähnlich klingende Begriffe positiv gewertet werden. Nach Addition der Punktzahlen aller Merkmale ergibt sich für jede Einheit der einen Datei eine Rangfolge der Adressen aus der anderen Datei entsprechend dem Ähnlichkeitsgrad.

<sup>11</sup> Nicht aufgenommen wurden die handwerklichen Nebenbetriebe, also Teile von Nicht-Handwerksbetrieben, die in die Handwerksrolle eingetragen sind.

Je näher der Punktwert bei der maximalen Punktzahl von 200 liegt, umso wahrscheinlicher ist - zumindest dem Konzept nach - eine Identität. Programmintern werden dann alle Einheiten, die eine Mindestpunktzahl von beispielsweise 100 erreichen, als paarig angesehen. Als Ergebnis lassen sich die Bestände in drei Gruppen aufteilen: Als "paarig" gelten Einheiten, bei denen nur eine Adresse aus dem anderen Bestand die Mindestpunktzahl erreicht, als "mehrdeutig" werden Fälle eingestuft, in denen dies auf mehrere Adressen zutrifft. Als "unpaarig" werden Firmen angesehen, bei denen keine Einheit der anderen Datei die Mindestpunktzahl erreicht.

Schon allein die Existenz mehrdeutiger Fälle legt nahe, dass eine rein schematische maschinelle Weiterverarbeitung nicht zweckmäßig ist. Tatsächlich müssen alle "paarigen" und "mehrdeutigen" Fälle (=Dublettengruppen) individuell bearbeitet werden. Als Hilfsmittel dienen hier Programme, die jede Dublettengruppe auf dem Bildschirm anzeigt, und zwar auf der einen Seite die Adresse aus der administrativen Datei und auf der anderen die Adresse(n) der potenziell identischen Einheit aus dem URS95. Die Bearbeiter haben dann Fall für Fall zu entscheiden, ob es sich tatsächlich um identische Einheiten handelt bzw. welche der zur Auswahl gestellten Einheiten die zutreffende ist. Wird eine Identität festgestellt, dann werden bestimmte Merkmale wie beispielsweise die Identifikationsnummer aus der administrativen Datei in das URS95 übernommen. Bei nicht identifizierten Fällen kann sich wie bei den vom Programm als "unpaarig" eingestuften Einheiten eine gezielte Recherche nach weiteren Dubletten anschließen. Angesichts der großen Datenmassen und der meist knapp bemessenen Zeit beschränkt sich diese aufwendige manuelle Dublettensuche in der Regel auf die "wichtigeren" Fälle (z.B. Großunternehmen, Melder zu laufenden Statistiken), die sich aufgrund der Abgrenzungen mit einiger Sicherheit in beiden Dateien befinden müssten.

Abschließend werden - sofern dies vorgesehen ist - alle nicht identifizierten Einheiten der administrativen Datei bestands erhöhend in das URS95 aufgenommen, sofern sie von ihrer Abgrenzung her dort hineingehören. Dabei muss allerdings auch in Kauf genommen werden, dass sich darunter noch unerkannte Dubletten befinden. Insgesamt lässt sich damit festhalten, dass unter qualitativen Aspekten dem Erfolg der maschinellen und manuellen Dublettensuche zwischen administrativer Datei und dem URS95 entscheidende Bedeutung zukommt.

Weniger aufwendig gestaltet sich dann die wiederholte Verarbeitung einer administrativen Datei, denn hier ist vom Prinzip her eine weitgehend maschinelle Zuordnung der aktuelleren Datei über die gespeicherte Identifikationsnummer möglich. Abgleiche über Adressen beschränken sich auf die erstmals enthaltenen Einheiten. Allerdings kann sich hier auch für die über die Identifikationsnummern zugeordneten Fälle ein Überprüfungsbedarf ergeben, wenn sich z.B. in der administrativen Datei bestimmte Angaben verändert haben.

## Verarbeitung der Umsatzsteuerdatei

Als erste administrative Datei war die Umsatzsteuerdatei der Finanzverwaltungen zu verarbeiten, und zwar für das Berichtsjahr 1997. Diese Datei enthält alle umsatzsteuerpflichtigen Unternehmen und Organschaften mit Lieferungen und Leistungen über 32 500 DM im Berichtsjahr, die Umsatzsteuer-Voranmeldungen abgegeben haben. Die Datei, deren inhaltliche Angaben vor der Verwendung im URS95 im Rahmen der Aufbereitung der Umsatzsteuerstatistik plausibilisiert wurden, enthält neben

der Umsatzsteuernummer, dem Namen und der Anschrift Angaben zur Dauer der Steuerpflicht, zur Rechtsform, zum Wirtschaftszweig in mindestens 4-stelliger Verschlüsselung der WZ93, zum steuerbaren Umsatz und zum Unternehmenssitz in Form des Gemeindeschlüssels sowie ggf. eine Kennzeichnung als Organträger.

Für diese Datei waren bereits vor der erstmaligen Verarbeitung folgende Besonderheiten bekannt: Durch die Abschneidegrenzen sind Kleinunternehmen mit einem steuerbaren Umsatz unter 32 500 DM bzw. Jahreszahler mit einer Umsatzsteuer unter 1 000 DM im Vorjahr nicht enthalten. Da nicht alle für das Unternehmensregister relevante Tätigkeiten der Umsatzsteuer unterliegen, sind einige Wirtschaftsbereiche in der Umsatzsteuerdatei systematisch untererfasst. Dies kann im Extremfall soweit gehen, dass ein bestimmter Wirtschaftszweig überhaupt nicht vertreten ist. Das muss aber nicht der Fall sein, denn ein Unternehmen mit einer umsatzsteuerbefreiten Haupttätigkeit kann auch umsatzsteuerpflichtige Nebentätigkeiten ausführen. Sobald diese den Grenzwert überschreiten, ist das Unternehmen dennoch enthalten, und zwar im Wirtschaftszweig der Haupttätigkeit mit dem vollen (=steuerbaren) Umsatz und nicht nur mit der Bemessungsgrundlage für die Besteuerung. Nach dem Umsatzsteuerrecht kann diese tendenzielle Untererfassung insbesondere folgende Wirtschaftsbereiche betreffen: Abschnitt J: (Kredit- und Versicherungsgewerbe), Gruppe 70.2 (Vermietung und Verpachtung von Grundstücken), Abschnitt L: (Öffentliche Verwaltung, Verteidigung, Sozialversicherung), Abschnitt M: (Erziehung und Unterricht) sowie Abschnitt N: (Gesundheits-, Veterinär- und Sozialwesen). Ebenfalls nur zum Teil erfasst ist die Land- und Forstwirtschaft, die allerdings in Deutschland nicht in das URS95 einbezogen werden soll. Andererseits kann die Umsatzsteuerdatei auch doppelte Fälle enthalten, wenn z.B. bei einem - aus statistischer Sicht - weiter bestehendem Unternehmen der Inhaber innerhalb des Jahres wechselt, da es sich hier steuerrechtlich um zwei Umsatzsteuerfälle handelt. Eine weitere Besonderheit stellt die Organschaft dar. Hier werden mehrere verbundene Unternehmen als ein Steuerfall behandelt. Bei einem Unternehmen, dem am Organschaftskennzeichen erkennbaren Organträger, werden sämtliche (Außen-)Umsätze versteuert. Die Organgesellschaften, also die Unternehmen, die nicht selbst als Steuerfall auftreten, sind hingegen in der gelieferten Umsatzsteuerdatei nicht selbst enthalten. Dies gilt analog auch für Betriebe von Mehrbetriebs- oder Mehrländerunternehmen.

Aus der Umsatzsteuerdatei sind bei Neuaufnahmen in das URS95 alle verfügbaren Merkmale zu übernehmen. Bei Unternehmen, die als paarig erkannt werden, werden die Umsatzsteuernummer, der steuerbare Umsatz, das Organschaftskennzeichen sowie eine verschlüsselte Angabe zur Dauer der Steuerpflicht in jeweils eigens dafür vorgesehenen Felder immer übernommen, beim Wirtschaftszweig und der Rechtsform blieb die Entscheidung zur Übernahme den Sachbearbeitern überlassen. Da jedoch der Wirtschaftszweig für die Steuerverwaltung kein prioritäres Merkmal darstellt, diese Angabe im URS95 hingegen in den meisten Fällen gezielt erhoben und überprüft wird, sollte im Regelfall die bereits im URS95 enthaltene Signierung beibehalten werden.

## Verarbeitung der Betriebsdatei der Bundesanstalt für Arbeit

Als nächstes wurde die Betriebsdatei der Bundesanstalt für Arbeit (BA) verarbeitet, und zwar erstmals für das Berichtsjahr 1998. Im Gegensatz zur Umsatzsteuerdatei handelt es sich nicht um

Aus der Betriebsdatei der BA waren bei Neuaufnahmen alle verfügbaren Merkmale in das URS95 aufzunehmen, und zwar zunächst als Einbetriebsunternehmen. Bei Betrieben (einschließlich Einbetriebsunternehmen), die als paarig erkannt wurden, werden die Betriebsnummer, die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten und in einem speziellen Feld der Wirtschaftszweig übernommen. Die Bearbeiter haben zu entscheiden, ob der Wirtschaftszweig gemäß BA zusätzlich auch als statistischer Wirtschaftszweig des URS95 übernommen werden soll. Dies sollte bei Einheiten, die aus der Umsatzsteuerdatei in das URS95 gekommen sind, im Zweifelsfall geschehen, da die Wirtschaftszweigzuordnung durch die BA vor kurzem flächendeckend bei den Betrieben erhoben worden war, also vermutlich eher zutreffend ist als die Angabe aus der Umsatzsteuerdatei. Bei den Fällen aus dem ursprünglichen Registerbestand sollte demgegenüber die dort bereits vorhandene Angabe vorgezogen werden. Im URS95 ist auch eine Kennzeichnung der Masterbetriebe sowie der zugehörigen örtlichen Betriebe vorgesehen. Diese Angabe kann allerdings nur auf indirektem Weg gewonnen werden, insbesondere wenn sich bereits mehrere Filialen eines Unternehmens in einer Gemeinde im URS-Bestand befinden und in der Betriebsdatei der BA nur ein Fall mit etwa passender Beschäftigtenzahl enthalten ist. Schließlich sollten die zunächst als Unternehmen neu in das

Nach bundesweiter Abstimmung war eine erste Registerumfrage nach der erstmaligen Verarbeitung der Umsatzsteuerdatei und der Betriebsdatei der BA vorgesehen.<sup>12</sup> Einbezogen wurden alle im URS95 als Unternehmen geführte Einheiten, die noch keine Umsatzsteuernummer aufwiesen, mit Ausnahme der Wirtschaftszweige, die üblicherweise nicht umsatzsteuerpflichtig sind. Damit handelt es sich um zwei Grundkonstellationen, nämlich um „Altfälle“ aus dem URS95, die keinem Umsatzsteuerfall zugeordnet werden konnten, und um Neuzugänge aus der Betriebsdatei der BA, die ebenfalls nicht direkt oder indirekt einem Umsatzsteuerfall zugeordnet werden konnten. Die Umsatzsteuerfälle selbst wurden demnach nicht befragt, weil davon ausgegangen wurde, dass sie zumindest in einer der beiden anderen Quellen enthalten sein müssten. Bei dieser Auswahl musste in Kauf genommen werden, dass Einheiten doppelt angeschrieben werden konnten, wenn sie nämlich sowohl im ursprünglichen URS-Bestand als auch in der Betriebsdatei der BA enthalten waren und weder eine Zuordnung untereinander noch - in beiden Fällen - zu einem Umsatzsteuerfall möglich war. Konkret gefragt wurde in dem Fragebogen (Vorderseite siehe Abbildung) insbesondere nach den Identifikatoren der Umsatzsteuer-

25



datei<sup>13</sup>, der Betriebsdatei der BA sowie der Handwerks- und der Industrie- und Handelskammern. Außerdem sollten die Zusammenhänge zwischen Betrieb und Unternehmen (Unternehmensstruktur) bzw. zwischen Organgesellschaft und Organträger angegeben werden (siehe Abbildung auf der nächsten Seite).

Im Vorfeld der Registerumfrage war ausführlich über den geeigneten Zeitpunkt für den erstmaligen Einsatz dieses Instruments diskutiert worden. In dem breiten Spektrum denkbarer Möglichkeiten stellt der Zeitpunkt nach der Verarbeitung der Umsatzsteuerdatei und der Betriebsdatei der BA einen Kompromiss dar. Vom Erfassungsbereich her ist das URS95 zu diesem Zeitpunkt bis auf wenige Teilbereiche annähernd komplett und nach dem wechselseitigen Abgleich von drei Grundbeständen sind die Paarigkeits- bzw. Unpaarigkeitskonstellationen noch überschaubar. Andererseits hätte sich der Befragungsumfang insbesondere durch eine vorherige Bearbeitung der Mitgliedsdatei der Industrie- und Handelskammern (IHK's) reduzieren lassen können, denn diese Datei enthält sowohl Steuernummern als auch Unternehmensstrukturen. Allerdings wäre hierzu ein enormer Aufwand nötig gewesen, der sich vermutlich gerade dadurch erheblich reduzieren lässt, dass die Mitgliedsnummern der IHK's bereits aus der Umfrage bekannt sind.

## **Verarbeitung der Mitgliedsdateien der Handwerkskammern**

Dies gilt im übrigen auch für den erstmaligen Abgleich mit den Mitgliedsdateien der Handwerkskammern, der nach der Registerumfrage erfolgen soll. Hier mag man sich zunächst nach dem Sinn dieses Abgleichs fragen, zumal der Bestand des Handwerks bereits derzeit im URS95 aktuell gepflegt wird. Darauf gibt es zwei Antworten: Erstens trifft diese Voraussetzung beileibe nicht auf alle Bundesländer zu. Zweitens kann der Abgleich des Gesamtbestands trotzdem sehr nützlich sein, denn bisher sind die Mitgliedsnummern der Handwerkskammern sowie ggf. weitere in den Mitgliedsdateien zu liefernde Angaben noch nicht flächendeckend im URS95 vermerkt. Wenn diese Nummern und Merkmale vollständig in das URS95 eingearbeitet sind, entsteht für die Bestandspflege ein erhebliches Rationalisierungspotenzial. Es gibt sogar bereits erste Überlegungen, ob nicht die HWZ und mittelfristig sogar die laufende Handwerksberichterstattung<sup>14</sup> durch registergestützte Auswertungen zumindest teilweise ersetzt werden könnte.

Im Kern handelt es sich bei den Mitgliedsdateien der Handwerkskammer um Dateien der Unternehmen, die ein Handwerk oder ein handwerksähnliches Gewerbe betreiben. Aus diesen Dateien sollen neben dem Namen und der Anschrift sowie der Mitgliedsnummer Angaben zur Rechtsform, zum Zeitpunkt der Eintragung oder Löschung in der Handwerksrolle, zum betriebenen Handwerk und zum Eintragungsgrund sowie auch die dort

gespeicherte Steuernummer geliefert werden.<sup>15</sup> Mit der Steuernummer liegt damit in der Datei der Handwerkskammern ein weiteres Merkmal zur Vereinfachung des Abgleichs mit dem URS-Bestand vor, so dass im Vergleich zu den zuvor bearbeiteten, zudem wesentlich umfangreicheren administrativen Dateien mit einem geringeren Bearbeitungsaufwand zu rechnen ist. Im Gegensatz zu den beiden zuvor bearbeiteten administrativen Dateien sollen nicht im URS identifizierte Fälle aus der Handwerkskammerdatei allerdings grundsätzlich nicht bestands erhöhend aufgenommen werden, da zum Verarbeitungszeitpunkt bereits alle dort abgedeckten Wirtschaftsbereiche im URS enthalten sind.

## **Verarbeitung der Einkommen- und Körperschaftsteuerdatei**

Im Gegensatz zu den bisher genannten administrativen Dateien, die nach ihrer erstmaligen Verarbeitung jährlich zur Aktualisierung des URS95 genutzt werden sollen, steht die als nächstes zur Verarbeitung vorgesehene Einkommen- und Körperschaftsteuerdatei - abgestimmt auf den Rhythmus der entsprechenden Statistik - nur alle drei Jahre zur Verfügung, und das - vor allem wegen der großzügig bemessenen Fristen zur Abgabe der Steuererklärungen - auch erst mit erheblicher zeitlicher Verzögerung. So wird sich die erstmalige Verarbeitung auf das Jahr 1998 beziehen, die Datei wird aber erst im Herbst 2001 zur Verfügung stehen. Geplant ist nicht die Verarbeitung der kompletten Datei, sondern ein Auszug der Fälle, die nicht umsatzsteuerpflichtig sind, aber Einkünfte aus Gewerbebetrieb und/oder selbstständiger Arbeit beziehen. Mit Hilfe dieser Datei sollen also die Lücken geschlossen werden, die in der Umsatzsteuerdatei z.B. im Verkehrsbereich oder bei Freiberuflern im Gesundheitswesen bestehen. Bis auf den nicht vorhandenen steuerbaren Umsatz werden die gleichen Merkmale wie aus der Umsatzsteuerdatei geliefert. An Stelle des Umsatzes treten die Einkünfte aus Gewerbebetrieb und selbstständiger Arbeit. Letztlich ist geplant, daraus mit Hilfe von Angaben aus der µKostenstrukturstatistik eine Umsatzschätzung abzuleiten.

Bis auf den Kreis der einbezogenen Einheiten stellen sich damit grundsätzlich die gleichen Probleme wie bei der Umsatzsteuerdatei, also beispielsweise die unsichere Wirtschaftszweigungsordnung oder die Thematik der Organschaften. Vergleichsweise stärker fällt zudem die mangelnde Aktualität ins Gewicht. Insofern kann dieser administrativen Datei allenfalls ergänzende Funktion zukommen.

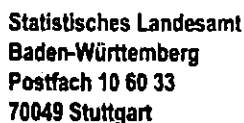
## **Verarbeitung der Mitgliedsdateien der Industrie- und Handelskammern**

Mit deutlich über 400 000 Einheiten ist die Mitgliedsdatei der IHK's die umfangreichste administrative Datei. Zugleich enthält sie als einzige administrative Datei sowohl Unternehmen als auch die zugehörigen örtlichen Einheiten, was zwar einerseits den Zwecken des URS95 entgegenkommt, andererseits aber auch die Bearbeitung erschwert, da in der Relation zwischen den Mitgliedsdateien der IHK's und dem URS95 sehr vielfältige und komplexe Fallkonstellationen entstehen können. Ein wesentliches Ziel der Verarbeitung dieser Datei wird darin bestehen, die

<sup>13</sup> Bezüglich der Umsatzsteuerdatei werden zwei Nummern abgefragt, nämlich die (reguläre) Umsatzsteuernummer und die Umsatzsteuer-Identifikationsnummer, die an Teilnehmer im innergemeinschaftlichen Handel vergeben wird. Diese in der Umsatzsteuerdatei 1998 erstmals enthaltene Nummer ist zwar nicht bei allen Unternehmen vorhanden, sie hat aber den Vorteil, hinsichtlich der Kontinuitätsregeln eher mit den statistischen Anforderungen kompatibel zu sein.

<sup>14</sup> Dies setzt allerdings voraus, dass die Umsatz- und Beschäftigtenangaben von den Finanzverwaltungen bzw. der BA zumindest vierteljährlich zur Verfügung stehen. Da derzeit für die Konjunkturstatistik im Dienstleistungsbereich im Rahmen des sogenannten Alternativkonzepts entsprechende Verfahren getestet werden sollen, ließen sich diese im Erfolgsfall ggf. auch auf das Handwerk übertragen.

<sup>15</sup> Beim handwerksähnlichen Gewerbe enthält die Datei die dem Handwerk entsprechenden Angaben. Eine Unterscheidung erfolgt anhand des Eintragungsgrunds.

**Identitäts-Nr.:**

(bei Rückfragen bitte angeben)

Für Ihre Fragen wählen Sie bitte: Telefon: (0711) 641- 2088/ 2089/ 2074

Benachrichtigen Sie bitte ggf. Name, Anschrift und Rechtsform (Firmenstempel):

☐ wirtschaftlich tätig. ☐ wirtschaftlich nicht mehr tätig. (Bitte senden Sie den Erhebungsvordruck ohne weitere Eintragungen zurück.)

Handelt es sich um ein Unternehmen oder eine Zweigniederlassung? Bitte kreuzen Sie entsprechend an und tragen Sie die für die Einheit zutreffenden Angaben ein. Erläuterungen zu den von Ihnen einzutragenden Angaben finden Sie auf dem Beiblatt „Ausfüllanleitung“.

**ORDER**

☐ Zweigniederlassung

**Angaben zur vorgenannten Zweigniederlassung:**

Betriebsnummer bei der Bundesanstalt für Arbeit

--	--	--	--	--	--	--	--

Mitgliedsnummer bei der Industrie- und Handelskammer

[illegible]

**Angaben zum Unternehmen dieser Zweigniederlassung:**

Name und Anschrift des Unternehmens

---

---

---

---

---

**Steuernummer des Unternehmens**  
(für die Veranlagung zur Umsatzsteuer)

[illegible]

Umsatzsteuer-Identifikationsnummer (USt-IdNr.)  
des Unternehmens

D	E								
---	---	--	--	--	--	--	--	--	--

 bitte wenden

☐ ja ☐ nein, bitte weiter auf der Rückseite

**Angaben zum Organträger dieser Organgesellschaft:**

Name und Anschrift des Organträgers

[illegible]**Steuernummer des Organträgers**[illegible]

im URS95 aufgebauten Unternehmensstrukturen zu überprüfen bzw. sie dann aufzubauen, wenn das zuvor noch nicht gelungen ist. In den Mitgliedsdateien der IHK's werden Einheiten mit Eintragung im Handels- oder Genossenschaftsregister sowie kammerzugehörige Gewerbetreibende ohne Eintragung in ein Register geführt, wobei letztere anhand der Gewerbeanzeigen gepflegt werden. Als Merkmale enthält diese administrative Datei neben der Mitgliedsnummer sowie Name und Anschrift den Wirtschaftszweig in der Haupt- und Nebentätigkeiten in 5-stelliger Verschlüsselung<sup>16</sup> der WZ93, den Gemeindeschlüssel, die Zeitpunkte der Aufnahme oder endgültigen Aufgabe der Tätigkeit, den Ort und die Nummer der Eintragung in das Handels- oder Genossenschaftsregister sowie bei Unternehmen die Rechtsform und die Steuernummer bzw. bei Zweigniederlassungen Angaben zum Unternehmen. Somit steht auch hier mit der Steuernummer ein bereits im URS enthaltener Identifikator zur Erleichterung des Abgleichs zur Verfügung.

Bereits vor der erstmaligen Verarbeitung sind folgende Besonderheiten der Dateien der IHK's bekannt: Ein grundsätzlicher Vorteil dieser Datei besteht wie gesagt darin, sowohl Unternehmen als auch deren Zweigniederlassungen zu enthalten. Allerdings gibt es hier eine Einschränkung insofern, als bei Zweigniederlassungen die Original-Mitgliedsnummer der Unternehmens nur dann immer gespeichert ist, wenn das Unternehmen im gleichen Kammerbezirk liegt. Andernfalls ist teilweise lediglich die IHK als solche erkennbar, in deren Zuständigkeitsbereich das Unternehmen sitzt. Bei bundesweit 83 Kammerbezirken dürfte die Ermittlung der Unternehmensstruktur deshalb häufig zumindest sehr aufwendig, wenn nicht gar unmöglich sein. Ein Problem bilden auch die Einheiten selbst. Die IHK's unterscheiden zwischen insgesamt sechs Arten von Einheiten,<sup>17</sup> deren genaue Beziehung zu den Einheiten im Sinne des URS95 noch nicht abschließend geklärt werden konnte. Auch die Verschlüsselung des Wirtschaftszweiges ist mit Vorsicht zu genießen, da hier die Angabe bei Aufnahme der Tätigkeit beibehalten wird, es sich also um ein nicht gepflegtes Merkmal handelt. Wie bereits bei der Verarbeitung der Gewerbeanzeigen dargestellt wurde, neigen die aus diesen Anzeigen gepflegten Bestände zu einer Überzeichnung der wirtschaftlich aktiven Einheiten. Dieses grundsätzliche Problem stellt sich auch den IHK's, insbesondere bei den kleineren, nicht in das Handels- und Genossenschaftsregister eingetragenen Einheiten. Zwar besteht bei Einheiten mit unberechtigter Eintragung ein direktes Interesse an einer Berichtigung der Angabe, da ein Mitgliedsbeitrag erhoben wird. Dies gilt aber gerade für die besonders problematischen kleineren Einheiten nicht, da diese (seit 1999 bei einem Gewerbeertrag bis 10 000 DM bzw. einem Jahresumsatz bis 100 000 DM) von der Beitragszahlung befreit sind. Folglich ist damit zu rechnen, dass in den Dateien der IHK's auch inaktive Einheiten enthalten sind. Auf der anderen Seite weist diese administrative Datei bezüglich des im URS95 angestrebten Deckungsbereichs auch Lücken auf. So enthält sie nur "kommerzielle" Einheiten, also keine Organisationen ohne Erwerbszweck. Auch bei Angehörigen freier Berufe und Handwerksbetrieben bestehen größere Lücken, da erstere nur erfasst sind, wenn sie z.B. nach Gründung einer GmbH in das Handelsregister eingetragen sind und da bei letzteren die Mitgliedschaft in einer IHK freiwillig ist.

Insgesamt dürften die Mitgliedsdateien der IHK's damit für das URS95 insbesondere eine Informationsquelle darstellen, die zur Konsolidierung des bis dahin aufgebauten Bestandes im Sinne von Qualitätsverbesserungen beitragen kann. Bestandserweiterungen sind dagegen insbesondere wegen des Risikos der Aufnahme von "Karteileichen" grundsätzlich nicht vorgesehen.

## Verwendung weiterer Quellen

Das Statistikregistergesetz sieht vorsorglich ein Zugriffsrecht auf weitere administrative Dateien von Berufsverbänden oder Kammern vor. Hierzu bestehen momentan noch keine konkreten Planungen. Auf diese Möglichkeit wird also nur zurückgegriffen werden, wenn sich nach Durchführung aller bisher genannten Arbeitsschritte in bestimmten Bereichen des URS95 noch Lücken herausstellen sollten. Das gilt analog für weitere potenzielle statistikinterne Quellen wie z.B. Schul- und Krankenhausverzeichnisse oder die aus verschiedenen Quellen aufgebauten Adressdateien der Kostenstrukturerhebungen im Dienstleistungsbereich.

## Exkurs: Zur Bedeutung der Kontinuitätsregeln

Bereits bei der erstmaligen Verarbeitung, in verstärktem Maß aber bei einer wiederholten Verarbeitung administrativer Dateien, stellt sich durchweg ein bisher nicht näher ausgeführtes Problem, nämlich die Verwendung abweichender Kontinuitätsregeln. Was verbirgt sich dahinter? Grundsätzlich muss jede Stelle, die eine Adressdatei führen will, Regeln definieren, wann in ihrem Sinn die Existenz einer Einheit beginnt und wann sie endet. Von der Zielrichtung her dominiert bei einem Unternehmensregister für statistische Zwecke dabei die wirtschaftliche Betrachtung, die von einer rein rechtlichen Sicht durchaus abweichen kann. Auch wenn das formal nicht unmittelbar erkennbar ist, existiert in der Praxis der deutschen Statistik und damit auch im URS95 bereits ein Unterschied zwischen rechtlichem und statistischem Unternehmen. Wenn nämlich z.B. der Inhaber einer Personengesellschaft oder die Rechtsform der Einheit wechselt, dann endet in rein rechtlicher Sicht die Existenz eines Unternehmens, während auf der anderen Seite ein neues entsteht. In einem rechtlich orientierten Register drückt sich das technisch so aus, dass eine neue Identifikationsnummer vergeben wird. In wirtschaftlicher Hinsicht hingegen bleibt das Unternehmen bestehen, sofern sich außer dem Inhaber- oder Rechtsformwechsel an der wirtschaftlichen Tätigkeit nichts Wesentliches ändert. In Übereinstimmung mit den europäischen Empfehlungen zum Unternehmensregister sind zur Prüfung der Kontinuität der statistischen Einheit Unternehmen drei Kriterien wesentlich: Der Betreiber bzw. die Rechtsform, die Haupttätigkeit und der Sitz. Wenn sich nur eines dieser Kriterien ändert, wird von einem Fortbestand des Unternehmens ausgegangen. Erst wenn sich zwei Kriterien gleichzeitig ändern, ist im Regelfall von einem neuem Unternehmen auszugehen, wobei in Grenzfällen eher im Sinne eines Fortbestands entschieden werden sollte.

Verallgemeinernd lässt sich daraus ableiten, dass jede dateiführende Stelle eigene Kontinuitätsregeln hat, die sich am jeweiligen Zweck der Datei orientieren. Da es beispielsweise bei den Steuerdateien in erster Linie um die Erhebung von Abgaben geht, ist dort die Feststellung des Steuerschuldners primärer Zweck. Die Kontinuitätsregeln müssen sich hier zwangsweise eng an juristischen Kriterien orientieren. Was ist die praktische Konsequenz für die Führung eines statistischen Unternehmensregisters anhand von administrativen Dateien? Bereits

<sup>16</sup> Teilweise werden von den IHK's die 5-stelligen Positionen weiter untergliedert.

<sup>17</sup> Im Einzelnen unterscheiden die IHK's: Hauptsitz, Zweigniederlassung (jeweils nur in Verbindung mit Handelsregistereintrag), Betriebsstätte, Kleingewerbetreibender, Gesellschaft bürgerlichen Rechts, Person. Da Zweigniederlassungen anders als Betriebe im URS95 mehrere Betriebsstätten haben können, ist ihre Stellung aus statistischer Sicht nicht eindeutig.



eine Paarigkeitsquote von 43 Prozent, die sich angesichts des unterschiedlichen Deckungsbereichs der beiden Dateien jedoch stark nach Wirtschaftszweigen unterschied (Schaubild 1). In den im URS95 bereits vollständig enthaltenen Bereichen bewegte sich diese Quote in einer Spanne von 47 Prozent im Gastgewerbe und bis zu 67 Prozent im Baugewerbe. Bemerkenswerterweise fand das Programm aber auch für Steuerpflichtige aus Bereichen, die im URS95 nur ansatzweise repräsentiert waren, eine stattliche Zahl vermeintlicher Dubletten. So wurde für immerhin fast 26 000 Steuerfälle aus dem Abschnitt K der WZ93 zumindest ein paariger Fall aus dem URS95 identifiziert, obwohl sich dort gerade 3 000 Unternehmen in diesem Abschnitt befanden.

Grundsätzlich kommen für dieses doch verblüffende Ergebnis unterschiedliche Erklärungen in Betracht: Zunächst kann die Abgleichsoftware die Ursache sein, indem sie einen eben nur vermeintlich ähnlichen Fall als Dublette vorschlägt. In der Tat produzierte die eingesetzte Software zum Teil schwer nachvollziehbare Ergebnisse. Neben noch erklärbaren Effekten wie beispielsweise dem, dass bei häufig vorkommenden Adressbestandteilen wie "Hauptstraße" oder "Bahnhofstraße" auch häufiger Ähnlichkeiten entdeckt werden, wurden auch nahezu skurrile Fälle erkennbar. Auf der anderen Seite wurden aber auch nahezu dekungsgleiche Adressen in beiden Beständen zum Teil nicht identifiziert.

Eine weitere Ursache kann aber auch in einer abweichenden Zuordnung zum Wirtschaftszweig liegen. So wurden durchaus auch echt paarige Fälle identifiziert, die in der Umsatzsteuerdatei im Dienstleistungsbereich enthalten, in der amtlichen Statistik aber dem Produzierenden Gewerbe zugeordnet waren. In einer speziellen Konstellation trug die Dublettensoftware zur Erklärung eines bis dahin nicht ganz durchschaubaren Phänomens bei: Die Umsatzsteuerdatei enthielt nämlich mit über 28 000 Fällen auffällig viele Steuerpflichtige in der Unterklasse 70.20.1 (Vermietung und Verpachtung von eigenen Grundstücken und Nichtwohngebäuden), obwohl Mieten grundsätzlich nicht umsatzsteuerpflichtig sind. Dahinter verbergen sich in größerem Umfang Fälle, in denen aus haftungs- und ggf. auch steuerrechtlichen Gründen eine Trennung in eine Besitz- und eine Betriebsgesellschaft vorgenommen wurde. Dabei wird i.d.R. auch die Option wahrgenommen, die Mieteinnahmen der Umsatzsteuer zu unterwerfen und somit die Mietausgaben für den Mieter vorsteuerabzugsfähig zu machen. Folglich handelt es sich nicht um echte Dubletten, vielmehr sind in der Umsatzsteuerdatei mehrere Steuerpflichtige enthalten, die letztlich eine wirtschaftliche Einheit (im Sinne der EU-Definition des Unternehmens) darstellen dürften, aber aus rechtlichen Gründen formal als mehrere Unternehmen auftreten. Da das URS95 sich hier streng an der bisherigen Praxis orientiert und auch keine technische Möglichkeit vorsieht, für ein Unternehmen gleichzeitig mehrere Umsatzsteuernummern zu speichern, werden diese Fälle bis auf weiteres analog zu den rechtlichen Gegebenheiten als getrennte Unternehmen geführt.

Die dargestellten Beispiele illustrieren, dass sich hinter maschinell paarigen oder mehrdeutigen Fällen sehr unterschiedliche Konstellationen verbergen können. Die Qualität des maschinellen Abgleichs lässt sich letztlich daran messen, welcher Teil der als paarig oder mehrdeutig eingestuft Fälle nach Überprüfung tatsächlich als paarig identifiziert wurde. Insgesamt konnten bei der Bearbeitung des maschinellen Paarigkeitsabgleichs 108 000 Steuerpflichtige einem Unternehmen aus dem URS95 zugeordnet werden. Die Trefferquote lag damit im Durchschnitt bei 67 Prozent, allerdings mit sehr starker Streuung zwischen den Wirtschaftsbereichen. Mit jeweils über 80 Prozent war der maschi-

nelle Abgleich im Baugewerbe sowie im Handel und im Gastgewerbe am treffsichersten, nur knapp darunter lag das Verarbeitende Gewerbe. Wesentlich niedriger lag die Trefferwahrscheinlichkeit dagegen in den anderen Dienstleistungs-bereichen. Teilweise war gerade jeder zehnte vorgeschlagene Fall eine echte Dublette. Erwartungsgemäß wurden also dort höhere Quoten erzielt, wo sich bereits nennenswerte Bestände im URS95 befanden.

Die Bearbeitung des maschinellen Abgleichs wurde ergänzt durch einen manuellen Abgleich, also eine gezielte Recherche insbesondere für die Steuerfälle, die von ihrer Wirtschaftszweigsignierung und gegebenenfalls ihrer Größe in den Bereich laufender Erhebungen fielen. Dieser Prozess lief zeitlich sowohl vor dem Einspielen der unpaarigen Steuerfälle in das URS95 als auch danach. Auf diese Weise konnten bis Juli 2000, also dem Beginn der Verarbeitung der Registerumfrage, weitere 27 000 Fälle zugeordnet werden, so dass bis dahin 136 000 Unternehmen aus dem ursprünglichen URS-Bestand mit einer Steuernummer versehen waren. Vor der Aufnahme der unpaarigen Steuerfälle in das URS95 wurden zudem 18 000 Fälle aus-ge-steuert, die entweder bei der Bearbeitung des maschinellen Paarigkeitsabgleichs gezielt gekennzeichnet wurden oder einem für das geplante Register irrelevanten Wirtschaftszweig (vor allem Land- und Forstwirtschaft) angehören oder wegen des bereits für 1998 vermerkten Endes der Steuerpflicht vermutlich inzwischen nicht mehr existierten. Letztendlich befanden sich damit zu Beginn der Registerumfrage 228 000 Unternehmen aus der Umsatzsteuerdatei 1997 bestandserhöhend im URS95.

Hierunter dürften sich allerdings immer noch in größerem Umfang Dubletten verbergen, denn in vielen Fällen verlief die Suche nach einem paarigen Fall trotz z.T. aufwendiger Recherchen auch erfolglos. Als Ursachen ließen sich neben den unterschiedlichen Aktualitätsständen zwischen der Umsatzsteuerdatei 1997 und dem URS95 aus statistischer Sicht insbesondere folgende Schwächen der Umsatzsteuerdatei dingfest machen:

Das bereits vorab bekannte Organschaftsproblem stellt kein Massenphänomen dar, ist aber unter qualitativen Aspekten durchaus von Gewicht. So waren in Baden-Württemberg in der Umsatzsteuerdatei 1997 gerade 3 300 Fälle als Organträger gekennzeichnet, also weniger als 1 Prozent der Steuerpflichtigen. Das Gewicht ist allerdings erwartungsgemäß in den oberen Umsatzgrößeklassen deutlich höher. Unter den Steuerpflichtigen mit einem Jahresumsatz ab 2 Mrd. DM waren nämlich bereits mehr als die Hälfte Organträger, also Unternehmen, bei denen der angegebene Umsatz nicht unbedingt einen Maßstab für die eigene Wirtschaftskraft darstellen muss, weil hier noch weitere Unternehmen mit enthalten sind. Dies kann im statistischen Nachweis der Umsatzsteuerdatei zu beträchtlichen Verzerrungen führen, und zwar in quantitativer Sicht (Binnenumsätze in Organkreisen werden saldiert, im Vergleich zu einer separaten Versteuerung sind sie also niedriger), bei der Wirtschaftszweiguordnung (der Nachweis erfolgt im Wirtschaftszweig des Organträgers - beispielsweise im Fall einer Holding häufig in Abteilung 74 bei den unternehmensbezogenen Dienstleistungen - auch für Unternehmen mit anderem Schwerpunkt) und in der regionalen Darstellung (Nachweis am Sitz des Organträgers auch für Unternehmen z.B. in anderen Bundesländern). Um hier zu einem verbesserten Nachweis zu kommen, sind im URS95 neben der reinen Zuordnung der Organgesellschaften zu ihren Organträgern bei der Zurechnung der Umsätze auf die einzelnen Unternehmen noch adäquate Lösungen zu finden.

Obwohl die Umsatzbesteuerung grundsätzlich am Unternehmenssitz erfolgen soll, existieren offensichtlich teilweise

Sonderregelungen. So wurden z.B. durchaus gewichtige Fälle erkennbar, in denen die Besteuerung für das Unternehmen an einem Filialsitz erfolgt oder in denen die Umsatzsteuer für regional verteilte Unternehmen einer Gruppe zentral (nicht als Organshaft, sondern getrennt für jedes Unternehmen) am Sitz des Gruppenoberhaupts abgeführt wird. Auch dies führt ähnlich wie bei Organschaften insbesondere zu regionalen Verzerrungen selbst auf der Ebene der Landesergebnisse, die künftig im URS95 durch eine Intensivierung des Länderaustauschs von Informationen korrigiert werden muss. In eine ähnliche Richtung wirkt die Verwendung von Privatadressen. In vielen Fällen enthält die Umsatzsteuerdatei nämlich statt der Firmenschrift die Wohnanschrift des Inhabers oder Geschäftsführers einschließlich des dortigen Gemeindeschlüssels als vermeintlichen Unternehmenssitz. Dies erschwert einerseits beim Abgleich die Suche paariger Fälle erheblich und führt andererseits zu einer weiteren regionalen Verzerrung der Ergebnisse der Umsatzsteuerstatistik. Zwar sind hier Differenzen auf tieferer regionaler Ebene der Regelfall, es existieren aber durchaus auch Fälle mit länderübergreifenden Abweichungen.

Wie erwartet erwies sich auch die Wirtschaftszweigzuordnung der Umsatzsteuerdatei als Schwachpunkt. Dies zeigt sich insbesondere daran, dass bei den paarigen Fällen häufig Abweichungen zwischen den Angaben des URS95 und der Zuordnung in der Steuerdatei vorlagen.<sup>18)</sup> Ein weiteres Indiz für teilweise zweifelhafte Qualität ist auch die auffällige Häufung von Umsatzsteuerfällen in den Restposten der Systematik. So enthielt die Umsatzsteuerdatei 1997 beispielsweise im Dienstleistungsbereich unter den sehr unspezifischen Positionen 74.84.7 (Sonstige Vermögensberatung und Vermögensverwaltung), 74.84.8 (Erbringung von sonstigen Dienstleistungen überwiegend für Unternehmen a.n.g.<sup>19)</sup>), 93.05.2 (Erbringung von sonstigen persönlichen Dienstleistungen) und 93.05.3 (Erbringung von sonstigen Dienstleistungen, a.n.g.) immerhin über 11 000 Steuerpflichtige. Insgesamt wurde die vorab getroffene Entscheidung voll bestätigt, die Wirtschaftszweigzuordnung der Umsatzsteuerdatei nur dann im URS95 zu verwenden, wenn aus keiner anderen Quelle eine Angabe vorliegt.

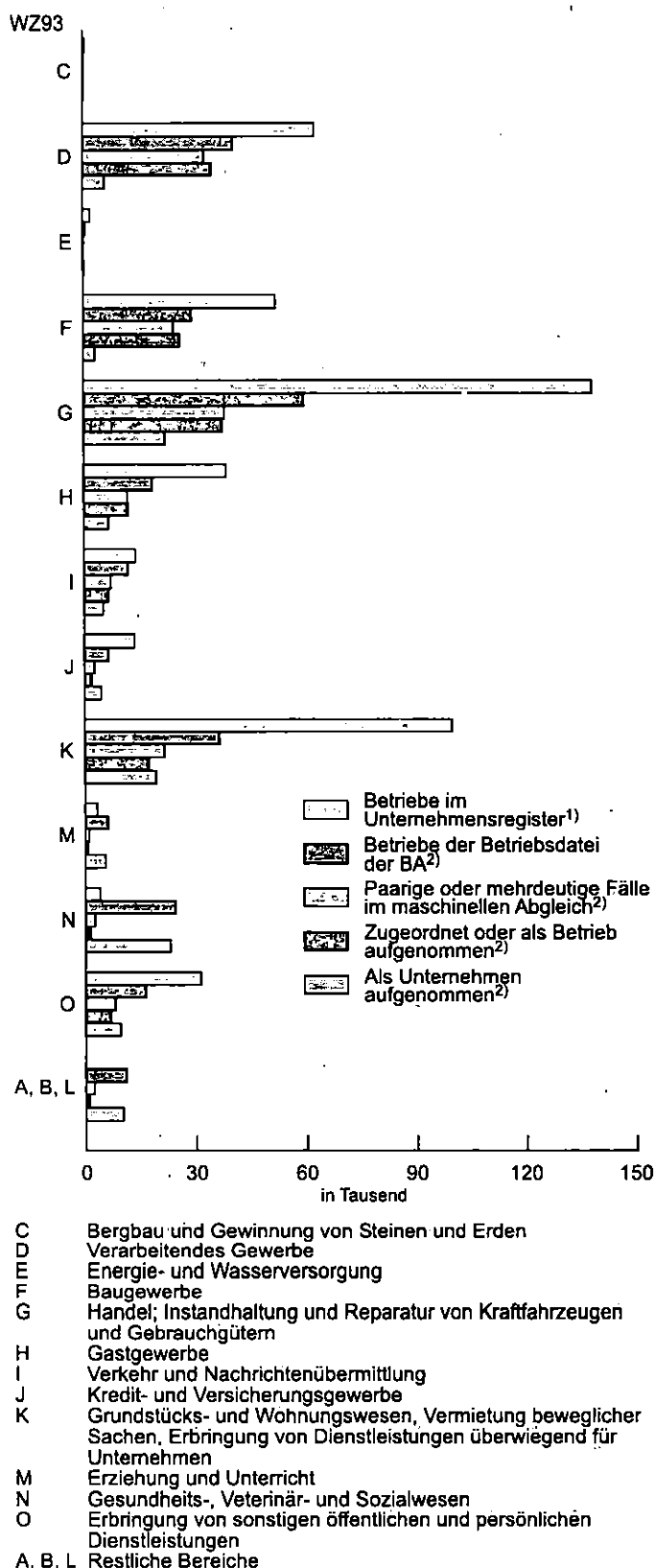
### Erfahrungen mit der Betriebsdatei der Bundesanstalt für Arbeit

Die Betriebsdatei der BA 1998 enthielt für Baden-Württemberg 262 000 Betriebe.<sup>20)</sup> Da bei der Plausibilitätsprüfung der Adressen in lediglich 2 000 Fällen Auffälligkeiten festgestellt wurden, die sich zudem im Regelfall relativ einfach korrigieren ließen, kann das Adressenmaterial insgesamt als formal gut eingestuft werden. Die Voraussetzungen für die weitere Verarbeitbarkeit waren auch insofern günstig, als das Material weit überwiegend Betriebsadressen und nicht Privatanschriften enthielt. Im Gegensatz zur Umsatzsteuerdatei konnten aus diesen Gründen im Januar 2000 sämtliche Einheiten der BA in den Abgleich einbezogen werden.

Beim maschinellen Paarigkeitsabgleich wurden 122 000 Betriebe als paarig und 31 000 als mehrdeutig vorgeschlagen. Die

Schaubild 2

### Betriebe im Unternehmensregister im Januar 2000 und maschineller Abgleich mit der Betriebsdatei der Bundesanstalt für Arbeit 1998 in Baden-Württemberg



18) Da der Wirtschaftszweig der Umsatzsteuerdatei im URS95 nicht separat abgespeichert ist, sind exakte Auszählungen der Abweichungen derzeit noch nicht möglich.

19) a.n.g. = anderweitig nicht genannt.

20) Die Angabe zu den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten bezog sich auf den Stichtag 31.12.1998. Das Adressenmaterial enthielt aber auch die Betriebe, die im Lauf des Jahres 1998 sozialversicherungspflichtig Beschäftigte hatten.

damit im maschinellen Abgleich zu bearbeitenden 153 000 Fälle entsprechen - bezogen auf den Gesamtbestand der Betriebsdatei der BA - einer Paarigkeitsquote von immerhin 58 Prozent. Gegenüber der vergleichbaren Größe von 43 Prozent bei der Umsatzsteuerdatei 1997 führte also dieser Abgleich zu einem deutlich besseren Ergebnis. Das hängt zum einen damit zusammen, dass das URS95 zuvor vor allem in den ursprünglich kaum belegten Dienstleistungsbereichen mit den Einheiten aus der Umsatzsteuerdatei gefüllt worden war (Schaubild 2). Zum anderen lag aber auch die Paarigkeitsquote in den ursprünglich gefüllten Registerbereichen meist höher. Im Verarbeitenden Gewerbe und im Baugewerbe wurde sogar in über 80 Prozent zumindest eine ähnliche Adresse herausgefiltert und auch im Handel und Gastgewerbe lag die Paarigkeitsquote mit über 60 Prozent um mehr als 10 Prozentpunkte über dem Vergleichsergebnis beim Umsatzsteuerabgleich. Ähnliche Größenordnungen erreichte diese Kennziffer beim Verkehrs- und Nachrichtenwesen im Abschnitt I und den unternehmensbezogenen Dienstleistungen im Abschnitt K der WZ93. Dagegen war die Paarigkeitsquote in den ebenfalls bereits belegten Abschnitten O (Sonstige öffentliche und private Dienstleistungen), J (Kredit- und Versicherungsgewerbe) und E (Energie- und Wasserversorgung) deutlich niedriger. Dies liegt insbesondere daran, dass in diesen Bereichen entweder mangels anderer Quellen noch keine oder nicht alle (abhängigen) Betriebe im URS95 enthalten waren oder aufgrund der fehlenden Umsatzsteuerpflicht vor allem kleinere Unternehmen in den Beständen fehlten. Paarigkeitsquoten unter 20 Prozent ergaben sich erwartungsgemäß in den Wirtschaftsbereichen, die erst schwerpunktmäßig durch die Bestände der BA gefüllt werden sollten, nämlich insbesondere in den Abschnitten M (Erziehung und Unterricht) und N (Gesundheits-, Veterinär- und Sozialwesen).

Für die insgesamt relativ gute Verwertbarkeit der Adressenbestände der BA spricht auch, dass die Trefferquote des maschinellen Paarigkeitsabgleichs mit 86 Prozent um immerhin 19 Prozentpunkte über dem Vergleichswert der Umsatzsteuerdatei lag. Zu den 132 000 direkt beim maschinellen Abgleich zugeordneten Fällen kamen noch weitere 15 000 Einheiten, die während der Bearbeitung des Abgleichs manuell als Dublette einer im URS95 vorhandenen Einheit identifiziert oder als abhängiger Betrieb an ein bestehendes Unternehmen angehängt wurden. Insgesamt waren damit zum Abschluss des maschinellen Verfahrens 147 000 Betriebe bzw. 56 Prozent aller in der Betriebsdatei der BA enthaltenen Einheiten mit einer URS-Einheit verbunden. Bedenkt man, dass zudem 37 000 nicht zugeordnete Fälle der Betriebsdatei der BA in den Bereichen des Dienstleistungssektors angesiedelt waren, die zuvor mangels Umsatzsteuerpflicht faktisch kaum gefüllt waren, dann erhöht sich die Erfolgsquote des Paarigkeitsabgleichs sogar auf annähernd zwei Drittel. Zunächst als Unternehmen neu aufgenommen wurden schließlich 115 000 BA-Fälle. 56 Prozent dieser Neuaufnahmen entfielen dabei auf die drei mit Abstand gewichtigsten Wirtschaftsbereiche, nämlich die Abschnitte N (Gesundheits-, Veterinär- und Sozialwesen), G (Handel und Instandhaltung) und K (Grundstücks- und Wohnungswesen, Vermietung beweglicher Sachen, Erbringung von Dienstleistungen überwiegend für Unternehmen) der WZ93.

Trotz dieser vor allem im Vergleich zur Umsatzsteuerdatei relativ günstigen Ergebnisse enthält die Betriebsdatei der BA jedoch durchaus auch Elemente, die für die statistische Verarbeitung problematisch sind:

Die Verzerrung durch die Nichtberücksichtigung von Betrieben bzw. Unternehmen ohne sozialversicherungspflichtig Beschäf-

tigte lässt sich zwar nicht genau quantifizieren, die aus Schaubild 2 erkennbare Relation zwischen den URS-Beständen und den Betrieben der BA liefert jedoch zumindest Hinweise darauf, wo besondere Lücken bestehen könnten. Allerdings ist dieser Vergleich insofern mit Einschränkungen zu versehen, als die URS-Bestände zum Abgleichszeitpunkt wegen unerkannter Dubletten tendenziell überhöht waren und als für entsprechende Differenzen mit den Masterbetrieben eine weitere mögliche Ursache in Betracht kommt. Bis auf die zuvor kaum gefüllten Abschnitte M (Erziehung und Unterricht) und N (Gesundheits-, Veterinär- und Sozialwesen) sowie die restlichen Wirtschaftsbereiche lag die Zahl der Betriebe in der BA-Datei durchweg deutlich unter den Beständen im URS95. Dies kann durchaus als Hinweis darauf gewertet werden, dass in nahezu allen Wirtschaftsbereichen ein Bodensatz an - steuerlich auch durchaus relevanten - Kleinunternehmen existiert, die ausschließlich der Beschäftigung der Inhaber und ggf. ihrer Familienmitglieder dienen. Besonders auffällig ist die Diskrepanz bei den unternehmensbezogenen Dienstleistungen im Abschnitt K. Hierfür ist insbesondere die Unterklasse 70.20.1 (Vermietung und Verpachtung von eigenen Grundstücken und Nichtwohngebäuden) verantwortlich, wo zum Abgleichszeitpunkt 26 000 aus der Umsatzsteuerdatei stammenden Unternehmen noch nicht einmal 300 Fälle der BA gegenüberstanden. Es scheint sich also fast ausschließlich um Unternehmen zu handeln, in denen allenfalls der Inhaber tätig ist. Im Regelfall dürften sich dahinter die bereits erwähnten Besitzgesellschaften verbergen, die ihre Existenz haftungs- und steuerrechtlichen Gründen verdanken und nicht nach außen auf dem Markt auftreten. Neben diesem Extrembeispiel finden sich aber auch noch andere Wirtschaftszweige, in denen Unternehmen ohne externe Beschäftigte eine mengenmäßig dominierende Stellung einzunehmen scheinen. Zu nennen sind hier beispielhaft der Einzelhandel auf Verkaufsständen und Märkten (WZ 52.62), das Sonstige Beherbergungsgewerbe außerhalb der Hotellerie (WZ 55.2), die Erbringung von sonstigen kulturellen und unterhaltenden Leistungen (WZ 92.3), zu denen beispielsweise freischaffende Künstler gehören, Selbstständige Journalisten und Pressefotografen (WZ 92.40.2) oder auch Architektur- und Ingenieurbüros (WZ 74.2).

Wie bereits erwähnt, ist zwar für die Masterbetriebe und die dort mitrepräsentierten Betriebe eine entsprechende Kennzeichnungsmöglichkeit im URS95 vorgesehen, die Füllung dieser Merkmale ist aber schwierig, da sie nur anhand sekundär gewonnener Informationen möglich ist. Da diese Arbeiten bei Redaktionsschluss noch nicht abgeschlossen waren, lässt sich derzeit noch kein abschließendes Bild zur Verbreitung und der quantitativen Bedeutung dieses Phänomens gewinnen. Nach einem ersten Überblick scheinen sich die Masterbetriebe aber vor allem auf zwei stark filialisierte Branchen zu konzentrieren, nämlich auf den Einzelhandel und hier speziell die Supermarkt- und Discounterketten im Einzelhandel mit Waren verschiedener Art (WZ 52.1) und die Drogeriemärkte in der WZ-Klasse 52.33 (Einzelhandel mit kosmetischen Artikeln und Körperpflegemitteln) sowie die Banken im Bereich 65.12 (Kreditinstitute ohne Spezialkreditinstitute).

Im Zuge der Verarbeitung wurde auch festgestellt, dass einzelne Betriebe doppelt im Datenbestand der BA vorhanden waren. Nach Recherchen bei der BA kann das insbesondere dann vorkommen, wenn die Beschäftigten unterschiedlichen versicherungstechnischen Kategorien wie beispielsweise verschiedenen Rentenversicherungsträgern oder Gefahrenklassen der Unfallversicherung angehören. In diesen Fällen können offensichtlich für die einzelnen Kategorien bei demselben Betrieb unterschiedliche Betriebsnummern vergeben werden, denen dann auch die

jeweiligen Beschäftigten zugerechnet werden. Da es technisch nicht vorgesehen ist, einen Betrieb im URS95 mit mehreren Ident-Nrn. der BA zu belegen, müssen diese Fälle unter einer Nummer rechnerisch zusammengefasst werden, sofern sie erkannt werden. Dies muss allerdings nicht nur einmalig geschehen, sondern regelmäßig bei jeder Datenlieferung der BA, was sehr arbeitsaufwendig und fehleranfällig ist. Ob hier die BA in Zukunft Abhilfe schaffen kann, steht derzeit noch nicht fest.

Das Material der BA enthielt darüber hinaus noch weitere Unschärfen: Offensichtlich werden Betriebssitzverlagerungen nicht immer bekannt. Es kann daher vorkommen, dass die Betriebe noch unter einer veralteten Anschrift und an einem inzwischen unzutreffenden Ort geführt werden. Desweiteren werden neu gegründete Niederlassungen gelegentlich auch bei abweichendem Ort nicht angemeldet und die Beschäftigten über einen bereits bestehenden Betrieb mitgemeldet werden. Auf diese Weise können also auch faktisch ortsübergreifende "Masterbetriebe" entstehen. In diesen Fällen hat die BA inzwischen zugesagt, durch eine entsprechende Gesetzesänderung Abhilfe schaffen zu wollen.

Wie bei anderen administrativen Dateien ist die Wirtschaftszweiguordnung auch bei der Betriebsdatei der BA ein potenziell kritischer Punkt, obwohl die Angaben anlässlich der Umstellung auf die WZ93 von der BA vor nicht all zu langer Zeit aktualisiert worden waren. Da der Wirtschaftszweig der BA im URS95 in einem separaten Feld abgespeichert ist, können bei den zugeordneten Fällen eventuelle Abweichungen zum Wirtschaftszweig im URS95 gezielt untersucht werden. Auf der Ebene der Abschnitte der WZ93 betrafen die Abweichungen danach insgesamt 8,5 Prozent der zugeordneten Fälle, auf Ebene der Abteilungen stieg der Anteil bereits auf 13,7 Prozent, wobei jeweils eine deutliche Streubreite vorliegt. Wegen der Vielzahl der Positionen wurden entsprechende Auszählungen auf tieferen Gliederungsebenen nicht mehr flächendeckend, sondern nur noch beispielhaft durchgeführt. Insgesamt lassen sich die Ergebnisse wie folgt zusammenfassen: Da bereits auf der höchsten Aggregationsstufe fast jeder zehnte Betrieb von der BA anders zugeordnet wird als im URS95, würde es selbst bei identischer Abgrenzung der Einheiten zwischen den Ergebnissen der BA und der amtlichen Statistik in branchenmäßiger Gliederung zu durchaus nennenswerten Abweichungen kommen. Generell, aber auch innerhalb von Bereichen, die an den Außengrenzen zu den anderen Wirtschaftsbereichen eine relativ hohe Übereinstimmung aufweisen, können die Abweichungen bereits beim Übergang zur nächst niedrigeren Gliederungsebene zum Teil massiv zunehmen. Obwohl sich eine klare Tendenz zur Zunahme der Abweichungen mit steigender Gliederungstiefe nachweisen lässt, muss dies aber nicht immer gelten. Das hängt auch damit zusammen, dass teilweise in der WZ93 auf tieferen Ebenen keine echten Untergliederungen vorliegen. Es gibt aber auch auf jeder Gliederungsebene einerseits relativ unproblematische und andererseits besonders kritische Positionen. So liegt z.B. bei dem 4-Steller Apotheken (WZ 52.31, ein echter 5-Steller existiert hier nicht) die Übereinstimmung nahe bei 100 Prozent, während beim 2-Steller Holzgewerbe (WZ 20) über ein Drittel der dort eingeordneten BA-Fälle im URS95 einer abweichenden Abteilung zugerechnet wird. Zudem lassen sich zum Teil inhaltlich verwandte und deshalb auch an ihren Grenzen fließende Wirtschaftszweige identifizieren, bei denen offensichtlich von der BA und im URS95 systematisch anders signiert wird.

### **Erfahrungen mit der Registerumfrage**

Wie bereits erwähnt, wurde im Anschluss an die Verarbeitung der Betriebsdatei der BA erstmals eine Registerumfrage durch-

geführt. Im Juni 2000 wurden 122 000 Einheiten angeschrieben, die als Unternehmen ohne Umsatzsteuernummer im URS95 gespeichert und einem Wirtschaftszweig zugeordnet waren, der von der angebotenen Ware oder Leistung her zumindest in Teilen umsatzsteuerpflichtig ist. Die Zusammensetzung der Umfragefälle nach Wirtschaftsbereichen und Herkunft der Einheiten ist aus Schaubild 3 erkennbar. Danach lag mit 40 000 Befragten ein Schwerpunkt im Handel, zusammen mit 12 000 Fällen des Gastgewerbes deckte dieser klassische Dienstleistungsbereich bereits 43 Prozent der Umfrage ab. Hier überwiegen die aus der Betriebsdatei der BA neu aufgenommenen Einheiten leicht. Im Produzierenden Gewerbe mit knapp 26 000 Umfragefällen lag dagegen ein Übergewicht auf den bereits zuvor im URS95 enthaltenen Unternehmen. Allerdings wich die Zusammensetzung in einzelnen Teilbereichen von dieser generellen Linie gelegentlich auch ab, z.B. waren in der Energie- und Wasserversorgung beide Gruppen etwa gleich stark vertreten. Aus den Dienstleistungsbereichen außerhalb des Handels und Gastgewerbes kamen zusammen 44 000 Befragte, wobei ein eindeutiger Schwerpunkt auf den Einheiten der BA lag. Eine Ausnahme bildeten dabei lediglich die Sonstigen Dienstleistungen (Abteilung 93 der WZ93), bei denen zwei Drittel der Befragten aus Handwerkern der ursprünglichen URS-Bestände bestanden. Generell nicht in die Umfrage einbezogen wurden die Abschnitte A, B und L der WZ93. Aus den Bereichen Erziehung und Unterricht und vor allem Gesundheits-, Veterinär- und Sozialwesen wurde nur eine kleinere Teilmasse befragt, nämlich Einheiten aus dem kommerziellen Bildungs- und Unterrichtswesen sowie aus dem Veterinärwesen. Insgesamt stammten wegen ihres Schwergewichts im Dienstleistungsbereich 78 000 bzw. fast zwei Drittel der Befragten von der BA.

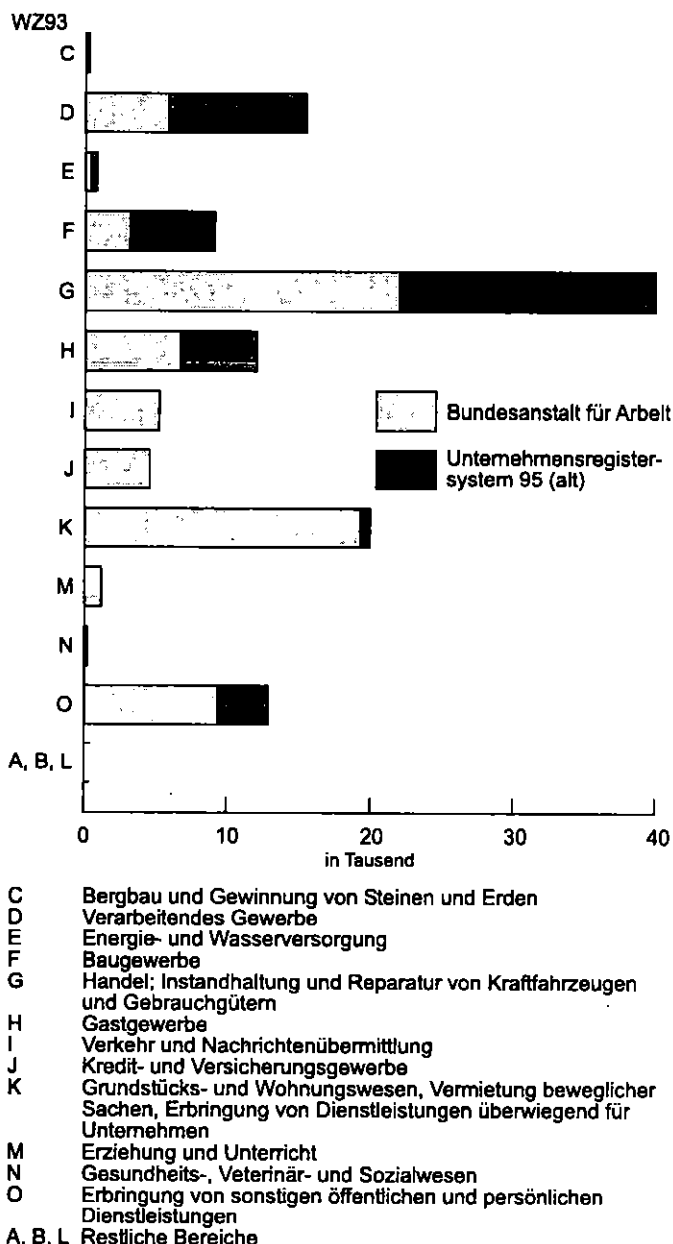
Mit dieser Registerumfrage betrat die amtliche Wirtschaftsstatistik insofern Neuland, als hier nicht - wie sonst üblich - schwerpunktmäßig nach ökonomischen Daten gefragt wurde, sondern insbesondere nach Identifikatoren bei verschiedenen Institutionen. Im Vorfeld war diese Umfrage durchaus nicht unumstritten, und zwar insbesondere deshalb, weil teilweise - etwa analog zur letzten Volkszählung - größere Widerstände und das Aufflammen einer breiten Datenschutzdiskussion (Stichwort: "gläsernes Unternehmen") befürchtet worden waren. Obwohl es bei den Auskunftspflichtigen vereinzelt Reaktionen in diese Richtung gab, die allerdings im Regelfall argumentativ ausgeräumt werden konnten, stellte dieser Punkt letztlich kein gravierendes Hindernis dar. Gleichwohl erwies sich die Registerumfrage bei der Erhebung und der Aufbereitung als nicht ganz unproblematisch. Schwierigkeiten ergaben sich vor allem auf Grund folgender Faktoren:

Zwar wurden die Befragten in der Eingangsfrage des Erhebungsbogens bewusst allgemein als "Einheit" angesprochen, in den Folgefragen wurden aber die Begriffe "Unternehmen" und "Zweigniederlassung" verwendet. Obwohl in Deutschland kein allgemein gültiger Unternehmensbegriff existiert, fühlten sich viele Befragte hiervon offensichtlich nicht angesprochen und antworteten trotz Mahnungen gar nicht oder bezweifelten ihre Auskunftspflicht. Dies betraf vor allem Einheiten, die nach dem Handelsrecht nicht als "Gewerbetreibende" gelten, also beispielsweise Angehörige freier Berufe. Damit sind insbesondere die Dienstleistungsbereiche angesprochen, die bisher von Befragungen der amtlichen Statistik weitgehend verschont worden waren. Nach einer allgemeinen Erfahrung, die sich auch bei der Registerumfrage bestätigte, ist die Durchsetzung der Auskunftspflicht gerade immer dann besonders schwierig, wenn Einheiten oder sogar ganze Wirtschaftsbereiche erstmals befragt werden. Zwar wurden zwei Mahnaktionen durchgeführt, von mas-



Schaubild 3

# Befragte Einheiten der Registerumfrage 2000 in Baden-Württemberg nach Datenquelle



Statistisches Landesamt Baden-Württemberg

221 01

siveren Maßnahmen wurde aber abgesehen, weil der "statistische Ertrag" sehr zweifelhaft gewesen wäre. Betroffen wären nämlich häufig Fälle gewesen, die in der Tat neben den ohnehin bekannten Mitgliedsnummern der BA über keinen der abgefragten Identifikatoren verfügen, da sie weder umsatzsteuerpflichtig sind noch einer Kammer angehören. Zwar war durch die Selektion bestimmter Wirtschaftszweige bereits vorab versucht worden, entsprechende Fälle gar nicht erst zu befragen, dies hatte aber seine Grenzen dort, wo zumindest Teile eines Wirtschaftszweigs der Umsatzsteuerpflicht unterliegen. Zu diesen Meldeproblemen trugen sicherlich auch definitorische Schwierigkeiten bei der Bildung von Unternehmenszusammenhängen im nicht kommerziellen Bereich bei, also beispielsweise bei Gebietskörperschaften einschließlich der zugehörigen Wirtschaftsbetriebe, bei Interessenvertretungen, Kirchen oder Parteien, zumal sich

hier auch die EU mit methodischen Vorgaben sehr bedeckt hält. Hier stehen klare und einheitliche Regelungen und Definitionen noch aus, vorläufig muss daher noch mit Zwischenlösungen gearbeitet werden.

Als problematisch erwiesen sich zudem die unterschiedlichen Aktualitätsstände. Ein Teil der aus dem ursprünglichen URS95 stammenden Angaben war bereits älteren Datums, die Angaben der Finanzverwaltung bezogen sich auf 1997 und die der BA auf 1998, während die Umfrage Mitte 2000 stattfand. Daraus resultierten vor allem folgende Effekte: Über 20 000 angeschriebene Einheiten existierten inzwischen nicht mehr, zumindest nicht unter der gespeicherten Adresse. In ca. zwei Dritteln dieser Fälle war die Umfrage unzustellbar, beim Rest war auf dem Fragebogen angegeben, die Einheit sei nicht wirtschaftlich tätig. Bemerkenswerterweise handelte es sich bei den inaktiven Einheiten zu über 80 Prozent um Fälle von der BA. Eine weitere Folge der abweichenden Aktualitätsstände wurde in ihrem Ausmaß erst im Zuge der Verarbeitung der Antworten erkennbar. In immerhin 21 000 Fällen wurden formal korrekte Umsatzsteuernummern angegeben, die im URS95 nicht identifiziert und mit einer Angabe zum steuerbaren Umsatz verknüpft werden konnten. Dabei kann es sich entweder um eine zutreffende Angabe handeln, wenn das Unternehmen erst nach 1997 gegründet wurde oder die Umsatzsteuernummer gewechselt hat. In diesem Fall müsste die Identifikation und die Zuspiegung eines steuerbaren Umsatzes mit der Verarbeitung einer späteren Umsatzsteuerdatei möglich sein. Es kann sich aber auch um eine falsche Angabe handeln, also beispielsweise um eine veraltete Umsatzsteuernummer oder die Nummern einer anderen Steuerart. Der Umfang dieser Falschangaben wird sich allerdings erst nach Verarbeitung der Umsatzsteuerdatei 2000 abschätzen lassen, was analog natürlich auch für die inzwischen aufgenommenen Identifikatoren der Kammern gilt.

Sowohl die Beschaffung als auch die Verarbeitung der Daten erwies sich zudem vor allem bei komplexeren Unternehmen mit vielen Betrieben als sehr zeitraubend. Angeschrieben wurden häufig abhängige Betriebe aus den Beständen der BA, die noch nicht als solche erkannt waren, und zwar oft mehrere Niederlassungen eines Unternehmens, bei länderübergreifend tätigen Firmen zudem noch von mehreren Landesämtern. Meistens wurden die Fragebogen nicht von den Betrieben selbst beantwortet, sondern an die Zentrale weitergeleitet und von dort günstigsten Falls nach einer Sammelphase gebündelt beantwortet. Es gab aber auch Fälle, in denen der Verbleib der Bogen nicht mehr nachvollziehbar war und die Antworten stark verspätet, lückenhaft oder gar nicht eingingen. Bei der Verarbeitung verursachen diese Fälle erheblichen Aufwand, da einerseits oft eine Vielzahl von Einheiten zu bearbeiten ist, und zwar häufig auch Fälle, die selbst gar nicht in der Umfrage waren, und da andererseits in einem bisher nicht gewohnten Umfang ein koordiniertes Vorgehen der Länder einschließlich des Austauschs erforderlicher Informationen gefordert ist. Erschwerend im Sinne einer zügigen Bearbeitung kam hinzu, dass speziell bei diesen komplexeren Einheiten die Verarbeitung häufig zeitlich und inhaltlich mit den Fachstatistikern abzustimmen war, da sie Rückwirkungen auf die Auskunftspflicht in laufenden Statistiken hatte. Im Zuge dieses Prozesses wurde auch erkennbar, dass in verschiedenen Statistikbereichen zum Teil mit einzelnen Firmen oder für ganze Branchen Sonderregelungen anzutreffen waren, die mit den Grundsätzen des Registers nicht immer in vollem Einklang stehen. Derartige Vereinbarungen können durchaus im beiderseitigen Interesse der Fachstatistiker und der Auskunftspflichtigen liegen, da sie im Regelfall eine Meldevereinfachung beinhalten, die den Aufwand auf beiden Seiten reduzieren. So

gibt es beispielsweise Fälle, in denen für eine Gruppe selbständiger Unternehmen eine gemeinsame Meldung erfolgt oder in denen Mehrbetriebsunternehmen wie z.B. Zeitungsverlage mit getrennten Redaktionsbüros als Einbetriebsunternehmen behandelt werden, die ebenfalls nur eine (zusammengefasste) Statistikmeldung abgeben. Hier müssen zum Teil noch Lösungen entwickelt werden, die einerseits dem Harmonisierungsziel Rechnung tragen und andererseits die Interessen der Fachstatistiker berücksichtigen.

Als schwierig erwies sich auch die Frage nach den Organschaftszusammenhängen. Vom Grundgedanken her sollten die Unternehmen, die als Organgesellschaft selbst keine Umsatzsteuer abführen, in der Umfrage ihren Organträger und seine Steuernummer angeben. Bei dieser Frage kam es häufiger zu Missverständnissen, vermutlich deshalb, weil die mit dem Ausfüllen des Fragebogens betrauten Personen mit den Feinheiten des Steuerrechts nicht immer hinreichend vertraut waren. So fehlte diese Angabe bei Unternehmen, die nach genaueren Recherchen mit hoher Wahrscheinlichkeit Organgesellschaften sein müssten. Teilweise wurden hier auch eigene Steuernummern angegeben, die mit Organschaften nichts zu tun haben, oder es wurden Organträger benannt, die nicht identifizierbar oder in der Umsatzsteuerdatei nicht als solche gekennzeichnet waren. Insgesamt ist deshalb davon auszugehen, dass bei den Organgesellschaften im Rahmen der Registerumfrage eine deutliche Untererfassung vorliegt. Hier bleibt vorerst teilweise nichts anderes übrig, als Organschaftszusammenhänge in mühseliger Kleinarbeit nach Wahrscheinlichkeitsüberlegungen zu konstruieren. Mittelfristig ruhen die Hoffnungen aber auch noch auf der Finanzverwaltung, von der sich das URS95 zusätzliche Informationen zu diesem Komplex erhofft.

Insgesamt führten die aufgeführten Schwierigkeiten dazu, dass fast 11 000 Einheiten bzw. 9 Prozent der Befragten keine Antwort abgaben. Gleichwohl hat die Registerumfrage im URS95 bereits deutliche Spuren hinterlassen: Anfang März 2001 hatte sich der Bestand an aktiven Unternehmen gegenüber dem Stand beim Versand der Registerumfrage um insgesamt 55 000 vermindert. Neben den 20 000 stillgelegten Unternehmen wurden dabei 30 000 Fälle physisch eliminiert, und zwar 4 000, weil sie doppelt befragt wurden und 26 000, weil sie zwar nicht selbst in der Umfrage waren, aber als Dubletten eines Umfragefalls identifiziert werden konnten. Die restlichen 5 000 Fälle wurden schließlich als abhängige Betriebe an ein Unternehmen angehängt. Zu diesen Bestandsminderungen kommen die bereits erwähnten 21 000 aktiven Unternehmen, die über eine noch nicht in der Umsatzsteuerdatei identifizierte Steuernummer verfügen. Als Organgesellschaft sind bis dato 1 000 Unternehmen registriert und 2 000 nicht umsatzsteuerpflichtige Unternehmen sind aus der Umfrage mit einer Kammernummer (der Handwerkskammer und/oder der IHK) gekennzeichnet. Damit hat sich also die Umfrage bisher in insgesamt 79 000 Fällen bzw. bei knapp zwei Dritteln der Befragten im Sinne der beabsichtigten Wirkungen unmittelbar im URS95 niedergeschlagen. Hinzu gerechnet werden muss noch ein allerdings nicht näher bestimmbarer Teil der 4 000 Umfragefälle, die nicht von der BA selbst stammen, aber ausschließlich über eine Ident-Nr. der BA verfügen. Auch diese Angabe kann aus der Umfrage stammen, sie kann allerdings auch bereits nach dem Abgleich mit der Datei der BA vorhanden gewesen sein. Als abschließend bearbeitet können wie erwähnt zudem die ebenfalls nicht genau bestimmbaren Fälle aus der BA-Datei gelten, die zurecht ausschließlich die Ident-Nr. der BA enthalten. Damit hat die Registerumfrage zwar ihre Ziele im Wesentlichen erfüllt, gleichwohl konnte aber durch sie für eine durchaus größere Zahl von Einheiten noch

keine abschließende Klärung herbeigeführt werden. Neben noch immer unerkannten Dubletten sind damit insbesondere noch unerkannte Organschafts- und Unternehmensstrukturen angesprochen, die vor allem auch für künftige Auswertungsmöglichkeiten des URS95 relevant sind. Nur wenn diese Strukturen bekannt sind, wird es möglich sein, für alle Unternehmen steuerbare Umsätze und sozialversicherungspflichtig Beschäftigte nachzuweisen, wobei die Angaben ggf. von Organträgern herunter gebrochen bzw. aus Betriebsdaten hoch aggregiert sein können. Im Vergleich zu den bisher verarbeiteten Mengen handelt es sich zwar um eine relativ kleine Masse, ihr kommt aber hinsichtlich ihres wirtschaftlichen Gewichts große Bedeutung zu. Da es zugleich meist um komplexere Fälle handelt, zeichnet sich in der Registerarbeit auch eine gewisse Gewichtsverlagerung von der reinen Massenverarbeitung zu stärker qualitätsbestimmten Tätigkeiten ab.

## Ausblick

Obwohl das URS95 immer noch eine "Baustelle" darstellt, die für die beabsichtigten Einsatzfelder erst sehr begrenzt nutzbar ist, sind inzwischen doch beträchtliche Fortschritte beim Aufbau erzielt worden. Nach der erstmaligen Verarbeitung der Umsatzsteuerdatei, der Betriebsdatei der BA und weitgehend auch der Registerumfrage sind zumindest die meisten zu repräsentierenden Wirtschaftszweige mit Unternehmen und Betrieben gelegt. Obwohl auch hier der letzte "Feinschliff" noch fehlt, bewegt sich der Anteil der klärungsbedürftigen Fälle bezogen auf die Gesamtmasse im einstelligen Prozentbereich. Bis vermutlich Ende 2002 wird neben der Aktualisierung aus den beiden genannten administrativen Dateien durch die erstmalige Verarbeitung der Einkommen- und Körperschaftsteuerdatei eine weitere Arrondierung der Bestände erfolgen, und durch die erstmalige Verarbeitung der Kammerdateien werden inhaltliche Ergänzungen bzw. Verbesserungen ermöglicht, so dass etwa ab diesem Zeitpunkt von einem voll funktionsfähigen Register die Rede sein kann.

Vor allem im Vergleich zu herkömmlichen, nicht laufend aktualisierten Zählungen wird das URS95 dann einen relativ aktuellen und kontinuierlichen Überblick über die wirtschaftlich aktiven Einheiten ermöglichen, und zwar übergreifend für alle Wirtschaftsbereiche mit Ausnahme der Urproduktion, der privaten Haushalte und der exterritorialen Organisationen. Da sich die wirtschaftlich relevanten Angaben neben der reinen Anzahl und der Wirtschaftszweigzuordnung im Wesentlichen auf Umsätze und Beschäftigte von Unternehmen bzw. Beschäftigte von Betrieben beschränken und auch diese Merkmale nicht für alle Einheiten originär vorliegen, kann das Register allerdings nur ein sehr eingeschränkter Ersatz für Zählungen bzw. generell für Primärerhebungen sein. Dies gilt umso mehr, als das URS95 die grundsätzlichen Schwächen der administrativen Dateien aus statistischer Sicht allenfalls reduzieren, nicht aber völlig beseitigen kann. Hier sind insbesondere die von den jeweiligen administrativen Aufgaben bestimmten Erfassungsbereiche und Merkmalsabgrenzungen wie steuerbare Umsätze oder sozialversicherungspflichtige Beschäftigte angesprochen, aber auch die dargestellten Einheiten einschließlich ihrer Wirtschaftszweigzuordnung selbst. Auf der anderen Seite werden durch das URS95 die Auswertungsmöglichkeiten der beiden wesentlichen administrativen Quellen, der Umsatzsteuerdatei und der Datei der BA, deutlich verbessert. War bisher nur eine isolierte Aufbereitung dieser Datengrundlagen möglich, die bei einem Vergleich in der Darstellung nach Wirtschaftszweigen häufig zu nur schwer interpretierenden Ergebnissen führte, so werden zukünftig bei Nutzung des URS95 auch Auswertungen möglich sein, die für

identische Einheiten auf den gleichen Wirtschaftszweig der Statistik zurückgreifen. Verallgemeinernd kann also das Register durch eine wechselseitige Nutzung der Angaben aus verschiedenen Quellen den Informationsgehalt auch der einzelnen Quellen verbessern.

Handfeste Vorteile lassen sich auch bereits jetzt für die statistikinterne Nutzung klar absehen: Das Register stellt zumindest für weite Teilbereiche der Wirtschaft verbesserte Auswahlgrundlagen für Stichprobenerhebungen zur Verfügung und ermöglicht auf Grund seines dauerhaften Charakters eine häufigere und/oder systematischere Rotation von Berichtskreisen. Trotz seines noch unfertigen Zustands wird das URS95 bereits heute für Stichprobenziehungen genutzt, z.B. für die Arbeitskostenerhebung und die neue Dienstleistungsstatistik. Dabei müssen vorerst zwar zum Teil noch gewisse "Kunstgriffe" angewandt werden, zumindest aber ist die Auswahlgrundlage bereits heute besser als ohne das URS95. Auch als Instrument der Erhebungsunterstützung bringt das URS95 Synergieeffekte. Auch wenn die Durchsetzung der Harmonisierung zwischen verschiedenen Erhebungsbereichen nicht immer ganz konfliktfrei verläuft, unterstützt das Register auch auf diesem Feld die wechselseitige Nutzung von Informationen und bestärkt die Tendenz zu vereinheitlichten Handhabungen.

Allerdings wird das URS95 auch im vollen Ausbauzustand gewisse Besonderheiten aufweisen, die für die Nutzer bzw. künftig auch für Datenkonsumenten sicherlich gewöhnungsbedürftig sind: Im Gegensatz etwa zu herkömmlichen Zählungen wird es nie einen einheitlichen "Registerstichtag" geben können. Verschie-

dene Teilbereiche des URS95 werden sich immer auf unterschiedliche Zeitstände beziehen und das Register wird immer einen mehr oder weniger großen Bodensatz an ungeklärten Fällen enthalten. An ihm wird nämlich permanent von mehreren Nutzern gearbeitet und diese Arbeit vollzieht sich im Regelfall in Etappen, die häufig auch mit arbeitstechnisch bedingten Vergrößerungen oder Verkleinerungen der Registerbestände einhergehen. Anders ausgedrückt gibt es nie einen "endgültigen" Stand des Unternehmensregisters, jede Auswertung zu abweichenden Zeitpunkten wird zwangsläufig auch zu abweichenden Ergebnissen führen müssen.

Ebenso wird sich das Unternehmensregister immer wieder methodischen Diskussionen stellen müssen, die mehr oder weniger direkt auf seine Inhalte zurück wirken können. So gibt es derzeit Überlegungen, bei den Merkmalen der Umsatzsteuerpflichtigen auf einen monatlichen Änderungsdienst zuzugehen. Auch die Ergebnisse der derzeit laufenden Einheitsdiskussion (Stichwort: statistisches Unternehmen) können gravierende Auswirkungen auf die Inhalte des Registers und die Arbeitsfelder der mit der Registerpflege betrauten Mitarbeiter haben. So gibt es in einigen Mitgliedsstaaten der EU bereits heute "Profiler", die für die Bildung und Aktualisierung statistischer Unternehmen bei einer jeweils begrenzten Anzahl komplexerer Unternehmen im Dialog mit den Firmen zuständig sind. Schließlich sei in diesem Zusammenhang auch die derzeitige Diskussion um die Einführung einer bundeseinheitlichen und behördenübergreifenden Unternehmensnummer erwähnt, die deutliche Veränderungen im Zusammenspiel der verschiedenen administrativen Dateien bis hin zu ihren Inhalten bewirken kann.